

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencia Política
y de la Administración II**



**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS : ESTUDIO DE
CASO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL
ESTADO DE HIDALGO, MÉXICO, 2001-2005**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Talina Merit Olvera Mejía

Bajo la dirección del doctor

Juan José Castillo Alonso

MADRID, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO
DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE
HIDALGO, MÉXICO. 2001-2005**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Talina Merit Olvera Mejía

Bajo la dirección de la Doctora

María Bustelo Ruesta

Madrid, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN II

TESIS DOCTORAL

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO
DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE
HIDALGO, MÉXICO. 2001-2005

Elaborada por: TALINA MERIT OLVERA MEJÍA

Dirigida por: MARÍA BUSTELO RUESTA

Madrid, marzo de 2013

A mis padres Félix Olvera e Imelda Mejía,
por su aliento y apoyo incondicional,
pero sobre todo por ser un ejemplo de vida.

A mis hermanos Mahetzy y Yair,
por ser una inspiración para lograr cada día cosas mejores,
y por su compañía en todo momento.

A quienes además de compartir momentos en Madrid,
compartieron también experiencias profesionales,
y son referente para mí en el ámbito personal y profesional:
Yazmín, Elvira, Melchor, José Luis, Fernanda, María, Edgar e Ilia.

A quienes durante estos años tuvieron siempre
palabras de ánimo para este proyecto.

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, María Bustelo Ruesta, no sólo por sus conocimientos en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, sino por su buena disposición y ánimo de siempre durante el proceso de esta tesis doctoral. Y por demostrar cada día que por encima de un grado académico o conocimiento está la calidad humana y respeto hacia los demás.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ya que sin su apoyo económico, a través de una beca, la elaboración de esta tesis doctoral y los estudios de doctorado no hubieran sido posibles.

Al Dr. Rafael Bañón i Martínez, cuyo encuentro casual en la ciudad de Pachuca, México, comenzó a hacer realidad los estudios de posgrado en la Universidad Complutense de Madrid.

Al Dr. José Manuel Ruano de la Fuente, por ser de las primeras personas que me acercó al ámbito de las políticas públicas y evaluación, y por sus conocimientos y observaciones compartidas en la elaboración de la memoria para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, y que sentaron las bases para esta tesis doctoral.

Al Lic. Jaime Granillo Escamilla, encargado del Departamento Académico del PEC en el estado de Hidalgo, por su disponibilidad y apoyo en la obtención de información relativa al PEC y por su apoyo y enlace para la elección de las escuelas primarias analizadas en esta tesis doctoral.

A las directoras de las cuatro escuelas primarias, Prof.^a Araceli Hernández Jiménez (Cuauhtémoc), Prof.^a Abigail Victoria Trejo (Lázaro Cárdenas), Prof.^a Marta Elena Gómez González (Francisco Rivero Nava), y Prof.^a Norma Eugenia Ballesteros Téllez (Magisterio Digno). Ya que sin su colaboración, la recogida de información y el apoyo de docentes, alumnos, y padres y madres de familia no hubiera sido posible.

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE
CASO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL
ESTADO DE HIDALGO, MÉXICO. 2001-2005**

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DEL
PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO,
MÉXICO. 2001-2005**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. Evaluación de políticas públicas y evaluación de programas

CAPÍTULO 2. La calidad educativa y la gestión centrada en las escuelas

CAPÍTULO 3. La evaluación en México: políticas y evaluación educativa

CAPÍTULO 4. Metodología. Marco para el análisis y valoración del Programa Escuelas de Calidad

CAPÍTULO 5. Planteamiento general del Programa Escuelas de Calidad: diseño y sistema de gestión

CAPÍTULO 6. El Programa Escuelas de Calidad en el estado de Hidalgo: análisis de la puesta en marcha

CAPÍTULO 7. Valoración del Programa Escuelas de Calidad

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN EN INGLÉS

ANEXOS

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DEL
PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO,
MÉXICO. 2001-2005**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Objeto de estudio	2
Relevancia y justificación del tema	4
Marco teórico	12
Objetivos e hipótesis	13
Metodología	15
Plan de exposición	18

**CAPÍTULO 1. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS**

Introducción	24
1. El análisis de políticas públicas: La evaluación dentro del ciclo de políticas públicas	26
2. Bases conceptuales de la evaluación de programas y políticas públicas	31
2.1. Concepto de evaluación	31
2.2. Evaluación de programas y políticas públicas: Hacia una visión amplia e integral de la evaluación	32
2.3. Funciones de la evaluación ¿Para qué nos sirve evaluar?	35
2.4. Propuestas para una mayor utilización de las evaluaciones	39
3. El innegable componente político en la evaluación: actores y contexto	43
4. La evaluación a través de los años: De la evaluación como medición de resultados a la evaluación como aprendizaje organizacional	48
5. Los métodos cuantitativos y cualitativos: la importancia de los paradigmas en la evaluación	54
5.1. Método mixto: la combinación y complementariedad de métodos cualitativos y cuantitativos en la evaluación	60
6. Los enfoques evaluativos más relevantes para inicios del presente siglo	63
6.1. Evaluación clásica o por objetivos	68

6.2. Modelos experimentalistas	69
6.3. Estudios orientados a la decisión y rendición de cuentas	70
6.4. Estudios orientados al consumidor	73
6.5. Enfoques de acreditación y certificación	75
6.6. Evaluación centrada en la utilización	76
6.7. Estudios centrados en el cliente.....	78
6.8. Evaluación democrática deliberativa	79
6.9. Evaluación constructivista	81
6.10. Estudio de caso	82
6.11. Evaluación de resultados como valoración del valor añadido	84
7. Tipos de evaluación	86
7.1. La evaluación según su la función que cumple.....	87
7.2. La evaluación según el momento en que se realiza	88
7.3. La evaluación según los agentes que la realizan	88
7.4. La evaluación de acuerdo a las fases del programa	89
7.5. Otros tipos de evaluaciones	91
8. El proceso de evaluación	92
8.1. Lista de control para diseñar evaluaciones	94
8.2. Planteamiento de la evaluación: evaluabilidad del programa	96
8.3. Establecimiento de los criterios de valor	97
8.4. Selección de las operaciones a observar	99
8.5. Selección del diseño de evaluación	101
8.6. Recogida de información	102
8.7. Análisis de datos: enjuiciamiento y recomendaciones	103
8.8. Informe	104
8.9. Administración de la evaluación	106

CAPÍTULO 2. LA CALIDAD EDUCATIVA Y LA GESTIÓN CENTRADA EN LAS ESCUELAS

Introducción	107
1. La calidad en educación: Factores y atributos	109
2. La descentralización como respuesta al modelo tradicional de “arriba-abajo” en educación	118
3. De las escuelas eficaces a los programas de administración centrada en las escuelas	126
4. Autonomía en la gestión escolar para una mejor solución a las necesidades del centro educativo	136

5. La participación social en el ámbito educativo	142
5.1. La comunidad escolar y el entorno organizativo	144
5.2. Diversos niveles y órganos de participación social	146
5.3. El Consejo Escolar como estructura democrática y órgano de control social en la escuela	148
5.4. El proyecto escolar como instrumento que guía el modelo de reforma en la escuela	157
5.5. Los padres y la participación escolar	160

CAPÍTULO 3. LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: POLÍTICAS Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

Introducción	162
1. La Política Educativa en México	164
1.1. Evolución de las políticas educativas a nivel internacional	164
1.2. Evolución de la política educativa en México	166
Orientación de las políticas educativas: el Artículo Tercero Constitucional	166
La calidad educativa: su entrada en la agenda política	171
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)	175
1.3. La educación básica en la agenda de gobierno: las políticas para la calidad educativa	184
1.4. El financiamiento en la educación	192
2. La nueva orientación política: El Programa Escuelas de Calidad	197
2.1. El PEC como política pública	197
2.2. Modelo de gestión escolar que propone	201
2.3. La participación social: el papel de la comunidad escolar	202
2.4. Papel de los planes y programas escolares	203
2.5. El PEC y la rendición de cuentas	203
3. Evaluación de Políticas Públicas y Programas Educativos en México: del ocultamiento de información evaluativa a la rendición de cuentas e institucionalización de la evaluación	204
3.1. Evaluación educativa a nivel internacional: la complementariedad entre evaluaciones de competencias curriculares y evaluación del contexto escolar	204
3.2. En busca de la integración de los componentes del sistema educativo: la evaluación como eje articulador	209
3.3. La nula difusión de los resultados evaluativos y el escaso uso de las evaluaciones	214
3.4. Autonomía como condición para lograr evaluaciones de calidad,	

transparentes y democráticas en la educación: La creación del INEE	219
3.5. Entre la evaluación de los objetivos de desarrollo social y el desempeño de la Administración Pública Federal: el CONEVAL y la evaluación por resultados	224
3.6. El PEC y la evaluación de políticas públicas y programas	231

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA. MARCO PARA EL ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

Introducción	238
1. Metodología	240
1.1. Recopilación y análisis de la información	244
1.2. Fuentes de información	246
2. Fundamentación	246
2.1. La evaluación del diseño de programas	247
Concepto y objetivo	247
Criterios en la evaluación del diseño	247
2.2. La evaluación del sistema de gestión e implementación de programas	261
Concepto y objetivos	261
Criterios para evaluar la gestión del programa	263
2.3. La calidad educativa	269
Factores o elementos evaluables: criterios para evaluar la mejora de la calidad educativa	271
3. Criterios para el análisis valorativo del Programa Escuelas de Calidad (PEC).	293
3.1. Diseño y sistema de gestión del programa	294
Pertinencia lógica del diseño (análisis de marcos interpretativos)	294
Idoneidad del PEC respecto del problema	295
Adecuación del sistema de gestión	296
3.2. Contexto socio-cultural y escolar	297
Características socioculturales de las madres y padres de familia	297
Características socioculturales de los docentes	297
Ubicación y características de las escuelas	298
3.3. Implementación del programa	298
Gestión escolar participativa	298
3.4. Perspectiva de la comunidad escolar	300
Satisfacción con el programa	300

CAPÍTULO 5. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD: DISEÑO Y SISTEMA DE GESTIÓN

Introducción	302
--------------------	-----

1. Pertinencia lógica	304
1.1. Voz/quien habla en los documentos del PEC	305
1.2. Diagnóstico y atribución de roles en el problema de la baja calidad educativa	308
1.3. Pronóstico/solución y atribución de roles en el problema de la baja calidad educativa	315
1.4. Equilibrio entre problema, diagnóstico y solución	325
2. Idoneidad del PEC respecto del problema	329
2.1. Antecedentes históricos de la intervención	329
2.2. Delimitación de la población objetivo	334
2.3. Claridad de los objetivos del Programa	340
2.4. Correcta Teoría de Cambio del Programa	344
2.5. Correspondencia entre el problema y los objetivos	447
3. Adecuación del sistema de gestión	353
3.1. Racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñados	355
3.2. División de tareas y responsabilidades	359
3.3. Promoción y difusión del Programa	362
3.4. Capacitación y acompañamiento técnico brindado a los receptores del PEC	368

CAPÍTULO 6. EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO: ANÁLISIS DE LA PUESTA EN MARCHA

Introducción	371
A. El contenido de los cuestionarios y su relación con las tendencias en calidad educativa	374
1. Contexto socio-cultural y escolar	375
1.1. Características socio-culturales de las madres y padres de familia	376
1.2. Características socio-culturales de los docentes	377
1.3. Ubicación y características de las escuelas	378
2. Análisis de la puesta en marcha del PEC	388
2.1. La gestión dentro de las escuelas primarias elegidas	388
2.2. La participación social en la escuela	406
2.3. Planes escolares	423
2.4. Evaluación en los centros escolares	430
3. Análisis de la perspectiva de la comunidad escolar hacia el PEC en las escuelas primarias	434

3.1. Satisfacción con el programa	434
---	-----

CAPÍTULO 7. VALORACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

Introducción	451
1. Lineamientos que guían la formulación de políticas educativas en México	453
1.1. El apego a las recomendaciones internacionales	453
1.2. La equidad y la calidad como bandera de las políticas educativas	454
1.3. ¿Cómo definir la calidad? Hacia una definición de calidad	456
1.4. Políticas educativas: el reto de acciones congruentes	457
1.5. La participación social como parte esencial de las políticas educativas tendientes hacia una mejor calidad educativa	460
1.6. El reto de las políticas innovadoras	462
2. Puntos fuertes e inconsistencias en el diseño del PEC	462
2.1. Puntos fuertes en el diseño del PEC	462
Especificidad en cuanto a los requisitos para acceder al programa	462
Constante reformulación de los objetivos para una claridad en los mismos	464
Correspondencia entre el problema y los objetivos	465
Diversidad en cuanto a los medios de difusión de la convocatoria	467
Existencia de mecanismos para el registro de base de datos	467
2.2. Inconsistencias localizadas en el diseño del PEC	468
Falta de un estudio de necesidades y un diagnóstico exclusivo para el programa	469
Falta de iniciativa de las autoridades locales del programa para adecuarlo a las condiciones locales	469
Aplicación de Teorías de Cambio de Programas sin considerar factores relevantes para la consecución de los objetivos en los contextos locales mexicanos	470
Falta de un documento que rijas las actividades del programa a nivel local y dé claridad a etapas fundamentales del mismo	472
Retrasos en las fechas establecidas en los procesos del programa	475
3. Factores que han facilitado y dificultado la puesta en marcha del PEC	476
3.1. Factores que han facilitado y animan la puesta en marcha del PEC	476
Personal con formación adecuada dentro de los centros escolares	476
Adecuada infraestructura y equipamiento necesario	477
Áreas de decisión exclusivas de la escuela: reducción del tiempo de espera para la adquisición de materiales y equipo	478
Actitud de compromiso (liderazgo) por parte de la directora hacia la labor	

que se realiza en la escuela	479
Esfuerzos por analizar los contextos escolares y a sus alumnos para proponer acciones que superen sus problemáticas de aprendizaje	480
Curiosidad y motivación por parte de los alumnos ante las nuevas actividades de su escuela	481
3.2. Factores que dificultan la puesta en marcha del PEC	482
Los difíciles contextos en que tienen que trabajar las escuelas: escaso interés por parte de las madres y padres de familia hacia la educación de sus hijos	482
Excesiva movilidad docente al interior de las escuelas	484
Apatía ante lo desconocido o innovador: escaso aprovechamiento del material adquirido	484
Deficiente comunicación entre docentes y madres y padres de familia	486
Desconfianza entre la comunidad escolar respecto de los proceso del programa: excesivo control y papeleo en la documentación solicitada	487
Escasa información a la comunidad escolar sobre el propósito real y funcionamiento del programa: visión del PEC centrada en el económico y poca variación en la forma tradicional de trabajo	488
No hay claridad en cuanto a la forma en que deben participar las madres y padres de familia: participación tradicional de ellos dentro de la escuela...	491
Limitado funcionamiento de los órganos de participación social: entre el temor a expresarse y las represalias	493
Escasa cultura de rendición de cuentas: tanto en quien la debe ofrecer como entre quienes la reciben	495
Escaso compromiso por parte de los docentes hacia la planeación escolar: no hay asesoría suficiente para su elaboración	497
4. La función y la práctica evaluativa dentro del PEC	499
4.1. Factores que favorecen la práctica evaluativa en los centros escolares	499
Su instauración dentro de los lineamientos del programa como la actividad que da inicio a todo el proceso	499
La formación previa de las directoras de los centros escolares en temas evaluativos	499
Indicios de que evaluación puede ser algo más que resultados	500
4.2. Factores arraigados a la evaluación	501
Evaluación entendida como medición de resultados	501
Evaluación no entendida como actividad de valoración	501
Evaluación como labor hermética: escasa comunicación de sus resultados	502
Temor a la evaluación externa	503

CONCLUSIONES

Sobre la evaluación de políticas públicas y programas	504
Sobre la calidad educativa y la gestión centrada en las escuelas	510

Sobre las políticas educativas	514
Sobre la nueva orientación política y el Programa Escuelas de Calidad	516
Sobre la evaluación de políticas públicas y programas educativos	517
Sobre el marco para el análisis y la valoración del PEC	520
Sobre los criterios de selección para la evaluación	522
Sobre la pertinencia lógica del diseño	523
Sobre la idoneidad del PEC respecto del problema	524
Sobre la adecuación del sistema de gestión	527
Sobre el contexto sociocultural y escolar	529
Sobre el análisis de la puesta en marcha del PEC	530
Sobre los planes escolares	533
Sobre las evaluaciones en los centros escolares	534
Sobre la perspectiva de la comunidad escolar hacia el PEC	535
Sobre los lineamientos que guían la formulación de políticas educativas en México	535
Sobre los puntos fuertes e inconsistencias en el diseño del PEC	536
Sobre los factores que han facilitado y dificultado la puesta en marcha del PEC	537
Sobre la función y la práctica evaluativa dentro del PEC	539
Sobre las recomendaciones	540
Sobre el cumplimiento de las hipótesis	542
Sobre la evaluación de políticas públicas y programas propuesta en la tesis	543
BIBLIOGRAFÍA	544
RESUMEN EN INGLÉS	568
ANEXOS	
Entrevistas realizadas	
Guión de entrevistas realizadas al Jefe de departamento académico del PEC en Hidalgo y a las directoras de las escuelas primarias	
Cuestionarios aplicados	

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DEL
PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO,
MÉXICO. 2001-2005**

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO 1

Tabla 1.1 Relación entre el ciclo de políticas públicas y su análisis	29
Tabla 1.2 Enfoques clásicos vs enfoques alternativos para el siglo XXI	68

CAPÍTULO 3

Tabla 3.1 Gasto Educativo	194
Tabla 3.2 Gasto educativo como porcentaje del gasto público	196
Tabla 3.3 Indicadores educativos en México y otros países	197

CAPÍTULO 4

Tabla 4.1 Indicadores de calidad	277
Tabla 4.2 Estándares de Evaluación del Programa Escuelas de Calidad (RO, 2005)	292

CAPÍTULO 5

Tabla 5.1 Teoría de Cambio del PEC. Funcionamiento de la Escuela: Nuevo modelo de Gestión	348
Tabla 5. 2 Correspondencia de problemas con el objetivo general	350
Tabla 5.3. Problemas y objetivos específicos del PEC	351
Tabla 5.4 Correspondencia entre problemas y objetivos	352
Tabla 5.5 Correspondencia entre problemas y objetivos	353
Tabla 5.6 Organigrama de la Coordinadora Estatal, 2005	361
Tabla 5.7 Organigrama de la Coordinación Estatal, 2007	362

CAPÍTULO 6

Tabla 6.1 Encargados de la educación del alumnos y traslado hogar-escuela	377
Tabla 6.2 Nivel de estudios	377
Tabla 6.3 Años ejerciendo la docencia y en la escuela	378

Tabla 6.4 Población de las localidades donde se ubican las escuelas primarias ...	385
Tabla 6.5 Viviendas de las localidades donde se ubican las escuelas primarias	385
Tabla 6.6 Educación Básica-Primaria de las localidades donde se ubican las escuelas primarias	385
Tabla 6.7 Antes sin el PEC y ahora con el PEC	390
Tabla 6.8 La directora tiene la capacidad de involucrarme en las actividades de la escuela. Docentes	392
Tabla 6.9 El estilo de dirección facilita y apoya mi participación en la escuela. Docentes	393
Tabla 6.10 La dirección anima y apoya mi participación en la escuela. Tutores ...	393
Tabla 6.11 La directora me anima para que participe en las actividades de la escuela. Alumnos	394
Tabla 6.12 Me gusta participar en las actividades que realiza la escuela. Alumnos	394
Tabla 6.13 La escuela cuenta con el material escolar y didáctico necesario para la educación. Docentes	397
Tabla 6.14 La escuela cuenta con los elementos y material necesarios para la educación. Tutores	397
Tabla 6.15 Mi escuela tiene el material necesario para las clases y las tareas. Alumnos	398
Tabla 6.16 Utilizo con frecuencia todo el material y equipo con que cuenta mi escuela. Alumnos	398
Tabla 6.17 El presupuesto del PEC es suficiente para cumplir con las expectativas y metas. Docentes	402
Tabla 6.18 El presupuesto del PEC es suficiente para cumplir con las expectativas y metas. Tutores	402
Tabla 6.19 Sé en qué se gastan los recursos económicos asignados a la escuela por parte del PEC. Docentes	404
Tabla 6.20 Se interesa por preguntar en qué se gastan los recursos del PEC. Docentes	404
Tabla 6.21 Sabe en qué se gastan los recursos asignados a la escuela proveniente del PEC. Tutores	404
Tabla 6.22 Me intereso por preguntar en qué se gastan los recursos del PEC. Tutores	404
Tabla 6.23 Se me comunican los proyectos y actividades que la escuela tiene planeados. Docentes	405
Tabla 6.24 Me mantengo al tanto de las repercusiones que tienen las decisiones tomadas. Docentes	405
Tabla 6.25 El representante en los órganos de participación escolar me informa sobre lo sucedido en las reuniones. Tutores	407
Tabla 6.26 Me intereso por preguntar sobre los acuerdos tomados. Tutores	407
Tabla 6.27 La escuela nos orienta y apoya al momento de organizarnos. Tutores .	407
Tabla 6.28 Me gusta formar parte de las actividades que emprende la escuela. Tutores	409
Tabla 6.29 Mantengo contacto con el docente de mi hijo/a para conocer su	

desempeño. Tutores	410
Tabla 6.30 Mantengo una comunicación constante con las familias de mis alumnos/as para establecer una colaboración adecuada en la educación de los mismos. Docentes	410
Tabla 6.31 Ayudo a mi hijo en sus tareas escolares. Tutores	412
Tabla 6.32 Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita mi asistencia. Tutores	413
Tabla 6.33 Asisto con regularidad a las reuniones convocadas. Tutores	413
Tabla 6.34 El tiempo en las reuniones se aprovecha y se tratan los asuntos previstos. Tutores	413
Tabla 6.35 Participa activamente en la cuestiones que se plantean en las reuniones. Tutores	414
Tabla 6.36 Se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a conclusiones adecuadas. Tutores	414
Tabla 6.37 Se reflejan por escrito los acuerdos tomados. Tutores	414
Tabla 6.38 Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita mi asistencia. Tutores	415
Tabla 6.39 Asisto con regularidad a las reuniones. Tutores	416
Tabla 6.40 Expreso mis dudas, sugerencias o comentarios durante las reuniones a los presentes. Tutores	417
Tabla 6.41 La escuela pide mi opinión sobre las acciones que se llevan a cabo en ella. Tutores	418
Tabla 6.42 Percibo que en las acciones de la escuela, se reflejan mis opiniones y sugerencias. Tutores	418
Tabla 6.43 Me preocupo por conocer las consecuencias de las decisiones tomadas por la escuela. Tutores	418
Tabla 6.44 Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita mi asistencia. Docentes	419
Tabla 6.45 Asisto a las reuniones convocadas. Docentes	419
Tabla 6.46 Expreso mis sugerencias, dudas o comentarios en las reuniones. Docentes	420
Tabla 6.47 En las reuniones se debaten los temas. Docentes	421
Tabla 6.48 Se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a conclusiones adecuadas. Docentes	421
Tabla 6.49 En las reuniones se tienen en cuenta mis opiniones para resolver los temas	421
Tabla 6.50 Se valora mi esfuerzo e intervención en las reuniones. Docentes	422
Tabla 6.51 Percibo que en las acciones que emprende la escuela se reflejan mis opiniones. Docentes	423
Tabla 6.52 Estoy satisfecho/a con mi participación dentro de la escuela. Docentes	423
Tabla 6.53 Participé en la elaboración del PETE y PAT. Docentes	424
Tabla 6.54 Conozco el contenido del PETE y PAT. Docentes	426
Tabla 6.55 Comparto los objetivos expresados en el PAT hacia la escuela.	

Docentes	427
Tabla 6.56 Conozco parte del contenido del PETE y PAT. Tutores	427
Tabla 6.57 Sé que mi escuela está dentro del PEC. Docentes, Tutores y Alumnos.	435
Tabla 6.58 Conozco de qué trata el Programa y se me especificó en qué consistía el PEC. Docentes	436
Tabla 6.59 Conozco de qué trata el Programa y se me explicó en qué consistía el Programa. Tutores	437
Tabla 6.60 Conozco de qué trata el PEC y me dijeron de qué trataba el Programa. Alumnos	438
Tabla 6.61 Conozco cuál es mi participación dentro del PEC. Docentes y Tutores	438
Tabla 6.62 ¿Cómo es mi participación dentro del PEC? Docentes	440
Tabla 6.63 Tenía conocimiento y experiencia en las tareas y actividades que implica el PEC. Docentes	440
Tabla 6.64 He visto mis actividades modificadas a raíz de que la escuela entró al PEC. Docentes	440
Tabla 6.65 ¿Cuál es el apoyo o participación que me pide el PEC dentro de la escuela? Tutores	441
Tabla 6.66 Siento que se me toma en cuenta dentro del PEC. Alumnos	442
Tabla 6.67 Actividades en las que me pide la escuela participar. Alumnos	442
Tabla 6.68 Me agrada que mi escuela esté dentro del PEC. Docentes y Tutores...	442
Tabla 6.69 Me gustaría que mi escuela siguiera dentro del PEC. Docentes y Tutores.....	443
Tabla 6.70 Quiero que mi escuela siga en el PEC. Alumnos	445
Tabla 6.71 ¿En qué percibo que ha mejorado la escuela ahora que está en el PEC? Docentes	446
Tabla 6.72 Considero que el PEC está realmente contribuyendo a mejorar la educación. Docentes	446
Tabla 6.73 Las actividades escolares que se llevan a cabo anualmente, cumplen mis expectativas. Tutores	447
Tabla 6.74 ¿En qué percibo ha mejorado la escuela a raíz de su ingreso al PEC? Tutores	447
Tabla 6.75 El PEC realmente está contribuyendo a mejorar la educación de mi hijo/a. Tutores	448
Tabla 6.76 Me agradan las actividades que realiza la escuela ahora que estamos en el PEC. Alumnos	448
Tabla 6.77 ¿En qué noto la mejoría de mi escuela ahora que está en el PEC? Alumnos	449

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DEL
PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO,
MÉXICO. 2001-2005**

RELACIÓN DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
APF	Administración Pública Federal
CEPS	Consejo Escolar de Participación Social
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGE	Dirección General de Evaluación
EPT	Educación para Todos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGEPF	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGE	Ley General de Educación
PAT	Programa Anual de Trabajo
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PETE	Plan Estratégico de Transformación Escolar
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Programa Nacional de Educación
RO	Reglas de Operación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

INTRODUCCIÓN

La evaluación ha sido una herramienta que tradicionalmente no ha sido aprovechada y usada por los gobiernos en la mejora de las políticas y los programas públicos, en México la situación se acentúa aún más. A principios de este siglo, con la alternancia partidista por primera vez dentro del gobierno federal, nuevas políticas y programas fueron diseñados y aplicados en el ámbito social, muchos de ellos contaban con elementos innovadores, los cuales suponían nuevos retos tanto para los gestores como la población a la que iban dirigidos dichos programas. Poca experiencia y evidencia había respecto a cómo serían llevados a cabo, por lo que era indiscutible la necesidad de información objetiva y sustentada en la realidad acerca de si los programas y sus actividades podrían lograr los resultados esperados y avanzar en los objetivos trazados, información que fuera valorada y generara recomendaciones sobre cómo estaban siendo llevados durante sus primeros años de implementación.

Es una realidad que la evaluación de políticas públicas es una práctica que en los últimos años ha cobrado relevancia en muchos países, y México no ha sido la excepción. En la primera década de este siglo se han dado pasos hacia la institucionalización de la práctica evaluativa en México como respuesta a la necesidad de transparencia y la rendición de cuentas con la que el nuevo gobierno asumió el poder. Es decir, desde el gobierno federal se solicitan evaluaciones de los programas federales que se financian. Sin embargo, con la institucionalización de la evaluación en México surgen a la vez dos vertientes y retos: evaluar los programas sociales y mejorarlos para el bienestar de la ciudadanía, y/o evaluar la gestión basada en resultados y responder a una rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión para continuar la financiación de los programas federales.

Además de la rendición de cuentas, creemos que la evaluación debe principalmente servir para una mejora de los programas y, por ende, de los servicios que se ofrecen a la sociedad, en este sentido, son necesarias evaluaciones integrales que abarquen todo el ciclo de las políticas, desde su diseño hasta los resultados, pasando por la implementación. El propósito es que exista una coherencia entre la política, sus respectivos programas y el problema, que las metas y objetivos establecidos estén bien

definidos, y que sean ejecutados lo más cercano a como originalmente fueron diseñados, para así lograr los resultados esperados. Además de que los hallazgos de las evaluaciones sirvan para orientar investigaciones o cuestiones teóricas que aumenten el conocimiento en un ámbito específico.

No obstante, en México el énfasis de la evaluación se ha puesto en la rendición de cuentas ante el Congreso. Y aunque esa rendición de cuentas implica evaluar aspectos de diseño y procesos de los programas federales, los criterios tienden a ser muy rígidos, olvidando a menudo la evaluación entre quienes reciben los beneficios de los programas. Así entonces, este interés en la evaluación por parte de los gobiernos hace indispensable el conocimiento más a fondo de esta importante actividad del proceso de políticas públicas, en un sentido tanto académico como práctico o profesional. Porque a pesar de los esfuerzos por institucionalizar la evaluación, esta es una actividad reciente de la que no hay aún un conocimiento profundo, y ni mucho menos evidencia sólida de que esté siendo arraigada esta cultura entre las organizaciones.

I. OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio de esta tesis doctoral es la evaluación de políticas públicas, aplicado al caso de la política educativa en México. Para esto realizamos un análisis del diseño y puesta en marcha de uno de los principales programas impulsados durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) con el propósito de impulsar la calidad en la educación básica mexicana; nos referimos al Programa Escuelas de Calidad. El estudio de caso se limita al estado de Hidalgo, México, durante los años 2001 (año en que se implantó por primera vez) al 2005.

Elegimos el estado de Hidalgo debido, por una parte, a que es uno de los estados que en México presenta más bajo nivel educativo¹, lo que hace que programas tendientes a mejorar la calidad y equidad educativa sean considerados como prioritarios. Por otra parte, mi cercanía con ese estado permite la facilidad en cuanto a la recopilación de información. El delimitar el estudio al año 2001 y 2005 es en razón de que al tratarse de un programa innovador, la evaluación de sus primeros años resulta

¹ Ocupa el sexto lugar en analfabetismo y el noveno lugar en el promedio más bajo de escolaridad en 2010, sobre las 32 entidades federativas en México (<http://cuentame.inegi.org.mx>)

interesante pues permite asentar una primera etapa en la evaluación del programa y dar paso después a su consolidación y a evaluaciones de resultados. Además de dar evidencias sobre el comportamiento inicial en los beneficiarios directos del programa ante acciones innovadoras, y proporcionar elementos para posteriores estudios comparativos sobre el avance del programa en aspectos de diseño y gestión/ implementación.

En esta tesis doctoral el foco de atención de la evaluación de políticas lo planteamos en valorar el diseño e implementación o puesta en marcha de una intervención/acción pública. Toda vez que el foco por tradición se ha puesto en los resultados y es ahí donde los programas han sido evaluados generalmente o se pone el mayor esfuerzo en esa etapa, sobre todo en el ámbito educativo, donde los exámenes y sus resultados por lo regular son el referente para evaluar la política educativa. En este sentido, entendemos a la evaluación de políticas públicas como un estudio sistemático con el fin de llegar a la valoración de las diferentes intervenciones y prácticas llevadas a cabo por un programa, con la intención de conocer la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, y el proceso de aplicación (gestión y ejecución) del programa. Esta definición completaría la visión que suele prevalecer en evaluación como etapa finalista de una política pública o programa.

Con una evaluación más sinérgica, las valoraciones y recomendaciones basadas en los hallazgos obtenidos ayudan a los directores y gestores de políticas y programas innovadores a mejorar su calidad y proporcionar una respuesta adecuada a los problemas sociales y en los servicios ofrecidos, ya sea en la parte de diseño o de gestión/ implementación al detectar fallos o fortalezas en estas etapas del programa. Además de que los hallazgos de la evaluación sirven para iluminar acciones futuras, es decir, generar nuevas investigaciones o cuestiones teóricas que aumenten el conocimiento en cierto campo académico de estudio.

Respecto al caso elegido, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) forma parte de las políticas educativas tendientes a elevar la calidad en el sistema educativo mexicano a través de acciones centradas en las escuelas, hecho novedoso en México. El PEC busca efectos en la calidad educativa vía un cambio en la forma de administración, comunicación y toma de decisiones en la escuela. Su propósito es avanzar en la construcción de nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación

social que permitan transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que se incorporen voluntariamente al programa.

Al ser las políticas públicas un conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre un problema determinado, es un hecho que si queremos evaluar las políticas públicas debemos evaluar sus decisiones y acciones. La política educativa, desarrolla muchas acciones para elevar la calidad y equidad de la educación básica, una de esas acciones es el PEC; es así como el PEC en el estado de Hidalgo se convierte en nuestra unidad de análisis. El PEC como política pública se origina a nivel central, pero cada estado le imprime un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como su acompañamiento técnico, administrativo y financiero; esto debido al carácter descentralizado del sistema mexicano de educación básica. En este sentido, el principal promotor del programa es la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las respectivas secretarías en cada entidad federativa.

Con todo esto, el PEC se convierte a partir del 2001 en el principal instrumento para mejorar la calidad en la educación básica en México. Con el análisis a su diseño e implementación pretendemos identificar las inconsistencias y fortalezas en el diseño y las dificultades y oportunidades en la puesta en práctica de programas innovadores para identificar elementos de mejora y que también generen nuevas investigaciones o cuestiones teóricas en el campo educativo o de evaluación. Así, el PEC es un caso que responde nuestra necesidad de estudio para evaluar el funcionamiento inicial de programas innovadores en México que tienen a resolver un problema prioritario en la agenda de gobierno.

II. RELEVANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La *evaluación de políticas públicas* ha sido dentro del ciclo de políticas públicas el ámbito menos desarrollado. En México, académicamente ha habido poca referencia al tema, sólo en años recientes a raíz de la creación de instituciones dedicadas a la evaluación de programas es que comienzan a aparecer publicaciones o seminarios. La práctica evaluativa igualmente ha comenzado a ser más frecuente a partir del año 2007

debido a las reformas hacendarias², sin embargo, antes de esas reformas la evaluación era una práctica poco frecuente en las administraciones públicas. Estas razones nos han motivado a conocer más acerca de esta fase de las políticas públicas, a la cual también la bibliografía internacional sobre el tema, por lo general, la relega como la etapa final dentro del ciclo de políticas públicas, encargada de evaluar los resultados de la política o programa. Es la literatura sobre evaluación de programas la que desarrolla más el tema, y ofrece diversos enfoques evaluativos, así como temas relacionados con códigos éticos para realizar evaluaciones; impulsar su uso, funciones básicas y una cultura evaluativa dentro de las organizaciones; generar consciencia de la pluralidad y carácter político de la evaluación, por mencionar algunas. La escasez, y a su vez, el reciente interés en investigaciones, trabajos académicos y prácticas sobre evaluación de políticas públicas y de programas en todos los ámbitos y etapas hacen imprescindible la realización de trabajos donde se aborde de una manera clara y sistemática ese tema, de modo que pueda contribuir al conocimiento de la misma.

Hoy en día la literatura y la práctica internacional de la evaluación de programas ya no se limitan sólo a evaluar los resultados, ésta práctica se ha ido extendiendo a todas sus fases con el propósito de poder lograr una mejora en el programa y en los resultados. Con un carácter de apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa se creó en México, como organismo externo para la evaluación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual no ha logrado que los resultados de su trabajo influyan realmente en las políticas educativas. Por otra parte, el CONEVAL, organismo creado para evaluar las políticas de desarrollo social, ha puesto énfasis en los últimos años en proporcionar información para la elaboración del ejercicio fiscal, dejando, al parecer, en segundo plano la mejora de los programas.

Aunque el discurso de estos organismos es a favor de evaluaciones cuantitativas y cualitativas que abarquen todo el proceso de los programas, esta cultura apenas está impregnando las administraciones públicas federales; a nivel estatal y local y en ámbitos fuera del educativo y de desarrollo social aún no llega la institucionalización de la evaluación. Por lo que en estos niveles la práctica evaluativa es escasa, con programas que son puestos en marcha sin antes haberse llevado a cabo un análisis del diseño, lo

² En marzo del 2008 por primera vez el Congreso recibió del Ejecutivo 116 evaluaciones externas de consistencia y resultados de programas federales, coordinadas por el CONEVAL, la SHCP y la SFP (Feinstein y Hernández, 2010: 19).

que puede ocasionar que no se esté respondiendo al problema de la manera adecuada, que no se esté llegando a la población objetivo o simplemente que no se ponga en marcha adecuadamente el programa debido a la falta de coherencia y claridad en los objetivos del mismo o por falta de motivación y conocimiento de las tareas que a cada uno le corresponden. Aspectos todos esos en los que pudiera estar el fallo o el éxito en los futuros resultados, y que a su vez son también generadores de líneas de mejora en los programas o fuente de conocimiento teórico.

Así entonces, el gobierno comienza a aceptar que la evaluación es una realidad que no puede evadir si quiere lograr los resultados planteados y mejorar las acciones. Además de que el llevarla a cabo le otorga al mismo tiempo legitimidad, pues sirve como mecanismo de rendición de cuentas y apoyo a los tomadores de decisiones para que decidan de manera más informada. El realizar evaluaciones al diseño del programa implica analizar su racionalidad y coherencia, verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas (Osuna y Márquez, 2000), así como explicar la teoría del programa (Monnier, 1995; Vedung, 1997; Weiss, 1998). Una evaluación de proceso es importante no sólo porque permite mejorar el programa sobre la marcha, sino porque también permite establecer hasta qué punto los distintos elementos se están distribuyendo correctamente. El evaluar esta etapa del programa no entraña, propiamente, el mérito, valor o éxito de éste como resultado final, pero sí es necesaria a la hora de realizar la evaluación de resultados, ya que no se puede proceder a evaluar algo cuando se ignora el grado de implantación de las acciones.

El hecho de haber elegido el campo de estudio de las *políticas educativas* es, por una parte, en razón de que la evaluación en este ámbito siempre ha estado limitada a la obtención de resultados académicos y no de los programas que permiten obtener esos resultados, lo que impide al gobierno tomar decisiones basándose en resultados reales y no sólo en especulaciones o datos estadísticos. Pretendemos analizar más elementos de la caja negra, las entradas o insumos que producen los resultados. La necesidad de presentar otra forma de evaluar las políticas y programas educativos es un asunto que resulta interesante y que puede hacer aportaciones para la mejora de los programas o aumentar el conocimiento sobre cierto ámbito de la educación.

Por otra parte, la educación es un sector que nunca pierde vigencia. El gobierno realiza reformas educativas y pone en marcha una diversidad de programas innovadores para mejorarla, elevar su calidad, hacer que llegue a todos los lugares y lograr una equidad. Los últimos Planes Nacionales de Desarrollo han considerado a la educación como eje fundamental y prioridad central del gobierno, estableciendo como retos de la educación mexicana: una cobertura con equidad, calidad en los procesos educativos y niveles de aprendizaje, e integración y funcionamiento del sistema educativo. La evaluación de esas reformas y planes innovadores es indispensable para saber el estado y rumbo de la educación.

La educación básica en México está integrada por el nivel preescolar, primaria y secundaria, incluye también la educación indígena, la educación inicial, la especial y la de adultos. La educación medio-superior comprende el bachillerato y equivalentes a éste, y la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. La educación superior es la impartida después del bachillerato o sus equivalentes, compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado; comprende, también, la educación normal en todos sus niveles y especialidades. Esta tesis doctoral centra su análisis en la educación básica, donde se implementa el PEC³, y nos limitamos a la educación primaria (su ingreso es a los seis años y está formada por seis grados).

Con la cobertura de la educación primaria de casi el cien por ciento y con la asistencia a ella de casi toda la población en edad de hacerlo⁴, las reformas y programas educativos se centran ahora en aspectos cualitativos, que es donde los problemas persisten. Los diagnósticos sobre educación señalan que en materia de equidad, calidad y eficiencia las metas nacionales no se han alcanzado y persisten problemas como (PEC, 2001, 2002, 2003):

³ Actualmente el PEC se implementa a todos los niveles de la educación básica (preescolar, secundaria, educación indígena, educación inicial, especial y de adultos).

⁴ Del total de la población de entre 8 y 14 años el 95.3% sabe leer y escribir, el 93.8% del total de la población de entre 6 y 12 años asiste a la escuela (INEGI, 2000), el porcentaje de eficiencia terminal es de 86.5% y el índice de deserción es de 1.8 (SEP-DGPP, 2000). En el estado de Hidalgo, del total de la población de entre 6 y 14 años asiste a la escuela y sabe leer y escribir un 95.8% (INEGI 2000), el porcentaje de eficiencia terminal es de 92.8% y el índice de deserción es de 1.0 (SEP-DGPP, 2000). Mencionamos el año 2000 puesto que bajo este contexto surgen las reformas en las que se ubica el PEC.

1. La baja calidad de la enseñanza, que ubica a México en las comparaciones internacionales entre uno de los peores en términos de resultado de aprendizaje (PISA, TIMSS).
2. Los que señalan el centralismo en la formulación de las políticas educativas.
3. La escasa autonomía de las escuelas para identificar e incidir en la solución de los problemas que afectan el bajo rendimiento escolar.
4. La escasa participación de la comunidad educativa en las decisiones que pueden contribuir a la mejora de la calidad en la educación.
5. El insuficiente financiamiento para la resolución de los problemas generales del sistema y la baja responsabilidad en el uso de los recursos.

Los esfuerzos se centran entonces en la calidad de la oferta, convirtiéndose la calidad de la enseñanza en el nuevo mandato del sistema educativo mexicano. El Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 establecía tomar en cuenta como parte de la política educativa la elaboración de proyectos escolares y ejercicios de autoevaluación en las escuelas de educación básica. Señalaba además la necesidad de una nueva visión de la responsabilidad pública sobre la educación, sustentada en la participación de la sociedad, ya que para lograr una responsabilidad pública y social sobre la educación y fortalecer el sentido de pertenencia es necesario un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa. El PNE 2007-2012, establece como primer objetivo elevar la calidad de la educación mediante la capacitación de profesores, la actualización de programas de estudio y sus contenidos, los enfoques pedagógicos, métodos de enseñanza y recursos didácticos, y la infraestructura educativa. Refuerza también en su objetivo 6 el fomento de una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la transparencia y la rendición de cuentas.

Hasta antes del 2001 el eje central de las reformas había sido el proceso de federalización educativa, en el cual el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 constituyó una *primera fase* que significó no sólo la descentralización de la educación básica hacia los estados, sino también el aumento en la cantidad y calidad de varios insumos del sistema educativo: incremento del presupuesto educativo, ampliación del ciclo básico obligatorio, extensión del calendario escolar, profesionalización del magisterio, reorganización curricular de la primaria y

secundaria, reforma de los libros de texto, entre otros (Álvarez y Granados, 2001). Esta primera fase de reformas concluyó con la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, la cual ha sido considerada por varios especialistas como de “descentralización centralizada”, ya que el gobierno federal se reservó las funciones claves del sistema educativo, y desde el punto de vista de las escuelas el sistema siguió siendo tan centralizado como antes al no dar a los beneficiarios directos de la educación un control mayor sobre ésta. La *segunda fase* del proceso de reformas es incidir en las mejoras educativas que lleguen al nivel del aula, abriendo espacios para que las escuelas generen proyectos de desarrollo propios, a partir de la experiencia y creatividad de los docentes.

En ese sentido a nivel internacional adquiere relevancia un movimiento que con el objetivo de conseguir una mejor calidad en la educación se basa en una línea de renovación escolar denominada “gestión basada en el centro” o “la administración basada en la escuela”, que otorga a las escuelas capacidad de decisión. Surgen temas como la autonomía de las escuelas, gestión local del currículo, racionalización de los recursos, cambio de las estructuras de gobierno de los centros (liderazgo, nuevos roles del docente), capacitación y formación continua propuesta por los miembros de la escuela, planes de trabajo desarrollados en colaboración con agentes externos, apelación a nuevos modelos de gestión de calidad, etc. (Bolívar, 2000).

Los análisis sobre calidad de la educación otorgan gran importancia al centro escolar como el espacio donde se conjugan las políticas, los programas y las estrategias de mejoramiento. Así, todos los esfuerzos por mejorar la calidad educativa deberán concurrir y concretarse en la escuela a efecto de que los logros se manifiesten en los alumnos, habiendo un consenso de que el proceso de transferencia de decisiones debe continuar de manera que se logre efectivamente una mayor cercanía entre la toma de decisiones y las necesidades concretas de los usuarios del servicio educativo (padres y alumnos) y los encargados de la práctica de la enseñanza (directivos y docentes). Es en este contexto, y con los esfuerzos del gobierno en México centrados en elevar la calidad de la educación básica, que surge el PEC.

Con todo esto, el estudio de caso del PEC resulta relevante debido a que:

- En las reformas educativas para mejorar la calidad se considera a la escuela como una organización con capacidad de gestionar personas, recursos, procesos y

resultados de un modo eficiente y eficaz siendo, por lo tanto, el PEC un programa de calidad educativa. Esto lo constituye como uno de los más importantes proyectos de reforma educativa en México, al mismo tiempo que lo convierte en un programa innovador considerado por algunos como el proyecto estrella de la Secretaría de Educación Pública.

- Al ser un programa que busca incidir en la transformación de la gestión escolar para elevar el logro educativo de los estudiantes, forma parte de la reforma de la gestión del sistema educativo mexicano que tiene como fin una educación de buena calidad para todos. Esta reforma corresponde al logro del tercero de los objetivos estratégicos del PNE, el cual es fortalecer el federalismo educativo, la integración, coordinación y gestión institucional, y la participación de la sociedad. Y en el Programa Educativo actual está en el objetivo 6 sobre fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones. En este sentido, el PEC está inserto en la política nacional de transformación de la gestión escolar.
- Forma parte de una tendencia internacional predominante que implica el traslado de las decisiones educativas centrales al nivel de la escuela y que promueve la participación de todos los agentes y agencias involucrados en dichas decisiones.
- Con el PEC se planea la educación estratégicamente desde la escuela, lo que ha ocasionado que la política nacional empiece a crearse desde las escuelas mismas, siendo un movimiento de base de *abajo hacia arriba*. Se está hablando de una nueva forma de ver la educación donde ya no se trata de una enseñanza vertical, ni de un sistema también vertical con instrucciones que vienen de *arriba hacia abajo*. Se trata de invertir el procedimiento y que sea en cada escuela donde se gesticione todo el plan y el proyecto educativo, así como donde se generen también las acciones para su mejora continua y permanente, con docentes que asuman una nueva responsabilidad muy cercana a los alumnos, apoyados siempre y en coordinación con los padres. El PEC constituye una ruptura con el enfoque tradicional para la elaboración y ejecución de políticas educativas. Como política pública surge a nivel central, pero la iniciativa de cambio surge desde cada escuela. La estrategia de cambio combina elementos de *arriba hacia abajo* con elementos de *abajo hacia arriba*. Convirtiendo todo esto al PEC en una política educativa innovadora.

- Muchos lineamientos y objetivos del PEC forman parte de recomendaciones de organismos internacionales, como la UNESCO o el Banco Mundial, lo cual lo hace un programa de aceptación y apoyo internacional.

El realizar un análisis al diseño e implementación del PEC es, por un lado, en razón de que el diseño del programa es el primer paso para conocer si los resultados buscados se pueden alcanzar o no. Por otra parte, la ejecución adecuada de las actividades planteadas y el comportamiento deseado de los actores son factores que condicionan a que un programa alcance sus resultados o no. El hecho de que el nivel de desarrollo que tenga el programa condicione en cierta medida el tipo de evaluación a realizar, una evaluación del diseño e implementación fue la más adecuada en razón de los pocos años de implementado que tenía en ese momento el PEC y que establecieron limitaciones en cuanto a percibir avances en términos de logro de aprendizaje y eficacia social que sólo podían medirse a mediano y largo plazo.

Aunado al interés de conocer la aplicación del PEC en los primeros años y que esos datos sirvan como referente para las siguientes evaluaciones e investigaciones sobre la evolución del programa. Por todo eso resulta más factible conocer la idoneidad y establecimiento de los objetivos, así como el progreso de las acciones puestas en marcha para el adecuado funcionamiento del programa. Además, al ser la evaluación una actividad orientada a la acción, tiene funciones específicas que la distinguen de otras disciplinas o fases del proceso de políticas públicas, por lo que hacemos énfasis en su función de mejora de los programas y generadora de teoría al poder orientar investigaciones que aumenten el conocimiento en algún campo académico de estudio.

Debido a que en un estudio de caso el objetivo no es la generalización, lo que buscamos con la investigación es comprender el caso particular del PEC en escuelas primarias del estado de Hidalgo. Sin descartar que los resultados pudieran servir a contextos similares al estudiado. La limitación de recursos y tiempo necesarios para una evaluación integral, hacen que centrarnos en los aspectos antes señalados sea indispensable para conocer las condiciones y/o cambios posibles para un mejor funcionamiento del programa y tener bases para posteriormente evaluar sus resultados y lograr así una retroalimentación.

El funcionamiento del PEC se basa en una visión de nivel micro que otorga poder de decisión y cambio en la gestión de las escuelas. Al centrarse en la escuela, se orienta a que ésta empiece a tomar decisiones de manera autónoma y se fomenten nuevos esquemas de participación social. Cada escuela está obligada a elaborar un “Programa Estratégico de Transformación Escolar”, por lo que se amplían sus márgenes de decisión. Toda la comunidad escolar elabora el plan tendiente a mejorar las condiciones académicas de la escuela y recibe capacitación, acompañamiento técnico especializado y recursos financieros para su realización y ejercicio. La decisión de incorporarse al programa es voluntaria y requiere un compromiso de la comunidad escolar. El PEC parte de una evaluación realizada por cada escuela para detectar prioridades, lo que es el primer paso en el proceso de planeación.

III. MARCO TEÓRICO

La evaluación la situamos dentro del análisis de políticas públicas puesto que intentamos saber la adecuación y puesta en práctica de las acciones públicas respecto a un problema que atañe a la sociedad. Preguntas que intenta responder el análisis de políticas públicas, y las cuales buscamos responder desde la perspectiva de la evaluación y no desde otra “fase” del ciclo de políticas públicas como podría ser la formulación o la implementación. Es así como el marco del análisis de políticas nos permite evaluar las soluciones que se dan a una demanda de la sociedad, pues al ocuparse el análisis de los problemas públicos y de cómo los poderes los abordan, la evaluación de políticas públicas es parte de ese análisis debido a que valora la actuación de los poderes públicos en su intento por solucionar un determinado problema. Sin embargo cabe resaltar el hecho de que la evaluación haya sido tratada como la fase final del ciclo de vida de las políticas públicas enfocándose en sus resultados, que durante años se le haya puesto poco interés sin ampliar su campo de acción y que importantes publicaciones sobre políticas públicas no le hayan dado la importancia necesaria (Meny y Thoenig, 1992; Aguilar Villanueva, 1992; y Subirats, 1994). Pero hoy en día es una realidad que se llevan a cabo evaluaciones de todas las fases de la política o programas y cada vez hay más publicaciones especializadas en el tema.

En este sentido, tomamos también como base teórica la literatura sobre evaluación de programas, que forma parte de la literatura del análisis de políticas públicas. Sobre este tema existe una amplia referencia bibliográfica (Ballart, 1992; Monnier, 1995; Vedung, 1997; Alvira, 1997, 2002; Osuna y Márquez, 2000; Bustelo, 2001; Fernández-Ballesteros, 2001; Bañón, 2003; y los clásicos norteamericanos Tyler, Scriven, Weiss, Stufflebeam, Shinkfield, Stake, Shadish, Cook, Rossi, Freeman, Patton, Guba, Chelimsky, Fitzpatrick entre otros). Igualmente revisamos trabajos sobre análisis de marcos interpretativos (Bustelo y Lombardo, 2007; Viñas, 2009) debido a que encaja en las evaluaciones de diseño y presenta una visión diferente sobre la evaluación tradicional. Y ya que evaluamos una acción de gobierno, específicamente un programa, este cuerpo teórico resulta muy oportuno.

Un elemento teórico más de este trabajo lo conforman los estudios sobre los programas de administración centrada en la escuela, debido a que el PEC forma parte de este movimiento que pretende que los alumnos obtengan mejores logros académicos a través de cambios dentro de la misma escuela y en consecuencia elevar la calidad en la educación. Hacemos referencia a las investigaciones de Edmonds, 1979 y Rutter, 1979 sobre Escuelas eficientes o de calidad a través de los trabajos de Bolívar 1999, 2000; y Marchesi y Martín, 1998. Revisamos literatura sobre descentralización, puesto que es la base de los programas centrados en la escuela, para ello consultamos autores como Subirats, 2005; Blanco y Gomà, 2002; Marchesi y Martín, 1998; Bolívar, 1999, 2000; Winkler, 2000; Gairín, 2005; y Gimeno, 2005. Estos dos temas nos permiten comprender el funcionamiento y antecedentes del PEC. Dentro de este ámbito abordamos también los temas de la gestión escolar (Schmelkes, 1996; García, 1996; Marchesi y Martín, 1998; Casanova, 2002) y la gestión estratégica como parte de lograr escuelas de calidad. Finalmente revisamos bibliografía relativa a la participación social y que tomamos desde dos perspectivas: una desde el papel que juega el hogar/padres de familia en la escuela y la educación de los niños (Marchesi y Martín, 1998), y la otra desde el contexto de los Consejos Escolares de Participación Social (Santos Guerra, 1997; San Fabián, 1997; Gil Villa, 1995).

IV. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Objetivos

Para el desarrollo de esta tesis doctoral hemos establecido una serie de objetivos que guían la investigación. Los *objetivos generales* son:

- Profundizar en el concepto y desarrollo de la evaluación de políticas públicas y programas, con el fin de determinar sus aportes a las acciones del gobierno y establecer una aplicación práctica en el Programa Escuelas de Calidad.
- Contribuir al cuerpo teórico práctico de la evaluación de programas educativos en México y de la evaluación en general.

Basados en estos objetivos generales, hemos establecido los siguientes *objetivos específicos*:

- Identificar las inconsistencias y fortalezas en el diseño y las dificultades y oportunidades para la puesta en práctica del PEC mediante un análisis sobre cómo el gobierno da respuesta al problema de la baja calidad de la educación básica a través del PEC y cómo esas acciones son llevadas a la práctica. Esto a través de un análisis al diseño del PEC, así como de su gestión en el estado de Hidalgo y de la puesta en práctica de las actividades propuestas a las escuelas para transformar su gestión escolar y participación social. Lo último mediante un análisis comparativo de la ejecución de estas actividades en cuatro escuelas primarias del estado de Hidalgo, México, incorporadas al programa durante los años 2001 y 2002 y que aún en el 2005 se encuentren dentro de él.
- Analizar la función y práctica evaluativa dentro del PEC y el papel que ha desempeñado la institucionalización de la evaluación en México en el arraigo de la cultura evaluativa dentro de los centros escolares.
- Determinar la importancia de realizar evaluaciones en el PEC y en los programas en general y que puedan aportar líneas sobre posibles mejoras en las acciones y programas, así como generar teoría o futuras investigaciones que aporten nuevo conocimiento en el campo educativo o de evaluación.

2. Hipótesis

Las hipótesis planteadas giran en torno a los siguientes enunciados:

- Los principales programas en México tendientes a combatir problemas sociales, como la baja calidad educativa, se diseñan y cumplen con los lineamientos internacionales, sin embargo no logran adecuarse a las cuestiones locales que viven, en este caso, las escuelas de las zonas marginadas del país.
- Considerando que el éxito de un programa, y la consecuente mejora de la problemática a tratar, dependerán de una adecuada implementación del mismo, tenemos en cuenta que dos aspectos claves para mejorar la calidad en la educación (de acuerdo al programa) son la creación de nuevos modelos de participación social y gestión escolar en los centros educativos. Existen factores que pueden limitar la participación social y la gestión escolar que el programa espera de las escuelas:
 - La participación deseada por el PEC se ve limitada por factores socioeconómicos y geográficos, aunado al poco interés y disposición que existe entre la comunidad escolar para tomar parte en las actividades y decisiones de la escuela.
 - El éxito del nuevo modelo de gestión escolar dependerá de las competencias en la gestión interna de la escuela, de los recursos económicos que le son entregados y del liderazgo directivo para dirigir y animar al resto de la comunidad escolar, así como de la capacitación y asesoría recibida.
- Ante una escasa cultura por la evaluación, entre los implementadores del programa, no existe aún una familiarización y formación de los gestores y personal en las escuelas respecto a las tareas evaluativas en el PEC. La institucionalización de la evaluación no ha logrado arraigar una cultura evaluativa dentro de las organizaciones, sin embargo, la exigencia de ejercicios evaluativos siembra el interés entre ellos.

V. METODOLOGÍA

Para la realización de la investigación hemos optado por el método de estudio de caso, eligiendo el caso concreto del Programa Escuelas de Calidad para analizar cómo el gobierno responde ante ciertos problemas sociales y cómo éstas acciones se llevan a la práctica y así ubicar líneas que tiendan a mejorar las políticas y el programa y generar también posibles vías sobre nuevas investigaciones. El propósito es conocer el diseño e implementación del programa, analizando en primer lugar los diversos marcos interpretativos sobre la calidad en educación tanto en México como a nivel internacional, para después analizar la existencia de unos objetivos claramente definidos y medibles en el programa, así como analizar también su correspondencia con los problemas, y examinar finalmente la lógica del modelo de intervención diseñado. Por otra parte, analizamos la gestión del programa en el estado de Hidalgo y la puesta en práctica de las actividades propuestas a las escuelas para transformar su gestión escolar.

La unidad de análisis la constituye el PEC en el estado de Hidalgo, México durante los años 2001 y 2005⁵. En el 2001 nace el programa, y el delimitar el estudio al año 2001 y 2005 es en razón de que al tratarse de un programa innovador, la evaluación de sus primeros años resulta interesante pues permite asentar una primera etapa en la evaluación del programa y dar paso después a su consolidación y a evaluaciones de resultados. Además de dar evidencias sobre el comportamiento inicial en los beneficiarios directos del programa, y proporcionar elementos para posteriores estudios comparativos sobre el avance del programa en los aspectos estudiados.

Los actores que han participado en la evaluación han sido el Coordinador Académico Estatal, por parte del programa en el estado de Hidalgo, y por parte de las escuelas los miembros de la comunidad escolar: director, docentes, madres y padres de familia y alumnos. Con el propósito de lograr los objetivos sobre la puesta en práctica de las actividades propuestas por el PEC a las escuelas para transformar su gestión escolar, elegimos cuatro escuelas primarias del estado. Para seleccionarlas establecimos los *criterios de selección* en función del ámbito social y grado de marginalidad de la localidad y del tiempo que llevan incorporadas al programa.

1. Recopilación y el análisis de la información.

⁵ En el periodo 2001-2002 el programa inició con 2,240 escuelas incorporadas, para el ciclo escolar 2002-2003 fueron 9,820 y en el 2003-2004 el número de escuelas llegaba a 15,375.
<http://www.escuelasdecalidad.net/pub/escuelas/escuelas.html>

Hemos combinado técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa a raíz de que analizamos un programa social y el uso exclusivo de técnicas cuantitativas resulta insuficiente. Las técnicas cualitativas responden mejor ante estos programas, además una evaluación óptima combina ambas técnicas. Las técnicas cuantitativas mostraron datos estadísticos sólidos, mediante los resultados de cuestionarios; las cualitativas las utilizamos para comprender el funcionamiento del programa a través de la percepción y actividades de los participantes, para esto hicimos entrevistas abiertas semi estructuradas, análisis textuales y observación directa en visitas a las escuelas primarias.

Reunimos *información documental* relativa al PEC y a las escuelas participantes para analizarla y conocer más a fondo el funcionamiento y el contexto del Programa y las escuelas. La documentación del PEC, su legislación y los mecanismos que involucra fueron útiles para analizar su diseño. La revisión bibliográfica sobre evaluación de políticas públicas, evaluación de programas, diseño e implementación de programas, calidad educativa, programas de administración centrados en la escuela, gestión escolar y participación social nos sirvió para dar una base teórica sólida y sustentable al trabajo empírico. Una técnica útil para conocer el sentir de los implicados hacia el programa fueron los *cuestionarios*, que nos dieron la posibilidad de conocer lo que un número mayor de personas opinaba sobre el programa, su experiencia y grado de participación en el mismo. El cuestionario fue aplicado entre la comunidad escolar e incluimos preguntas relativas al nivel socioeconómico, principalmente de las madres y padres de familia, con el propósito de conocer las características de quienes participan de una manera más notable en el programa. Aplicamos tres tipos de cuestionarios, uno para alumnos⁶, otro para docentes y uno tercero para madres y padres de familia.

Otra técnica que utilizamos fueron las *entrevistas abiertas* semiestructuradas. No pretendimos obtener respuestas cerradas, sino más bien el discurso motivacional, la perspectiva, la experiencia y la actitud que cada uno de los actores tenía hacia el PEC. Una vez realizadas las entrevistas procedimos a su análisis de contenido y discurso. Así conocimos más detalles del programa y de su implementación que no estaban en los documentos. Las entrevistas las realizamos al Coordinador Académico Estatal (sobre quien recae gran parte del peso del programa), las directoras de las escuelas, docentes y

⁶ Los cuestionarios se aplicaron a alumnos de los últimos tres grados escolares: cuarto, quinto y sexto (10, 11 y 12 años de edad), debido a que son los que mejor podrían responderlos y aportar su experiencia y opinión del programa a la investigación.

algunos padres de familia, todo ello para conocer qué actividades estaban desarrollando respecto al PEC, cómo las estaban llevando a cabo, y conocer su percepción y opinión también sobre aspectos de evaluación en el PEC. Finalmente realizamos *observaciones directas* en las escuelas para conocer la realidad que ahí se vivía: estado de la infraestructura, comportamiento de la comunidad escolar, funcionamiento de la escuela y del programa en general.

2. Fuentes de información

Necesitábamos información relativa al diseño del programa y sobre las actividades que realizaba. Con la intención de que las fuentes fueran fiables y asequibles establecimos como principales fuentes de información los documentos oficiales relativos al PEC, las cuatro escuelas participantes y la Coordinación Estatal del PEC en el estado de Hidalgo, estas dos últimas con sus respectivos actores o “stakeholders”. Los documentos oficiales del programa nos permitieron conocer detalles de su diseño y actividades. Las escuelas, a través de la comunidad escolar, nos proporcionaron los datos necesarios para realizar el análisis relativo a la implementación del programa. La Coordinación Estatal del PEC nos facilitó documentación y datos sobre el Programa.

VI. PLAN DE EXPOSICIÓN

La presente tesis doctoral está formada por siete capítulos, que abarcan desde el análisis de la evaluación dentro de las políticas públicas hasta la valoración del caso empírico. Pasando por una revisión de la literatura sobre calidad educativa y gestión centrada en las escuelas, un análisis de las políticas educativas en México, toda vez que el estudio de caso es un programa educativo. Además de un capítulo dedicado al marco para el análisis y valoración del Programa Escuelas de Calidad. Dos capítulos los dedicamos al análisis del PEC en sus aspectos de diseño y de puesta en marcha en cuatro escuelas primarias del estado de Hidalgo. El último capítulo corresponde a las valoraciones del PEC y una parte final son las conclusiones de la tesis doctoral.

En el **capítulo uno**, titulado “**Evaluación de políticas públicas y evaluación de programas**” exponemos el marco teórico que da sustento a la tesis doctoral. Mediante una amplia revisión bibliográfica analizamos el papel de la evaluación dentro del

análisis de políticas públicas y señalamos la importancia de la evaluación como un proceso integral dentro de las políticas públicas y programas. Analizamos las funciones básicas que debe cumplir la evaluación, así como aquellas otras que persiguen razones menos legítimas. Señalamos también algunas razones por las cuales no se atiende a los resultados y, basada en los aportes de diversos estudiosos del campo de la evaluación, exponemos algunas propuestas para fomentar su uso. Insistimos además en que la evaluación no es sólo una tarea técnica y metodológica sino una tarea de relaciones interpersonales que se dan en un contexto político (Fitzpatrick, 2011). Por lo cual dedicamos un apartado a los actores y contexto de la evaluación, resaltando el componente político en las evaluaciones.

Analizamos la evaluación a través de los años y las condiciones que han influido en cada una de sus etapas. A raíz de que el debate entre los métodos cuantitativo y cualitativo ha permeado la evaluación, analizamos las posturas de cada uno de ellos para establecer cuál sería el método más adecuado en la evaluación. En el entendido de que la historia de la evaluación ha quedado marcada en diversos enfoques evaluativos propuestos por diferentes autores, hacemos un repaso por los más sobresalientes, y que han marcado la historia evaluativa, hasta llegar a los enfoques, que de acuerdo a Stufflebeam (2000, 2007), muestran su validez para este siglo. Asimismo también abordamos la tipología de la evaluación. Finalmente, debido a que analizamos un programa, terminamos este capítulo haciendo referencia al proceso de evaluación. De especial relevancia es el carácter valorativo de la evaluación, por lo que también analizamos el establecimiento de los criterios de valor.

El **capítulo dos**, bajo el título de **“La calidad educativa y la gestión centrada en las escuelas”**, aporta los elementos teóricos y argumentos sobre los cuales surgieron las políticas descentralizadoras en educación hacia la escuela y que dieron lugar a los programas centrados en la escuela, base de programas como el de Escuelas de Calidad. Comenzamos analizando el término calidad entendida como la excelencia de algo, y hacemos énfasis en su subjetividad y multidimensionalidad. Exponemos una clasificación sobre los factores más sobresalientes en la calidad educativa (Cano, 1993), y los atributos que también debe incluir. Analizamos la descentralización hacia la escuela como respuesta a los nuevos desafíos en educación, así como los aportes de las “Escuelas eficaces”, “Mejora de la escuela”, “Reestructura escolar”, y “Gestión/administración basada en el centro” que otorga a las escuelas capacidad de decisión.

Nos centramos también en la autonomía de la gestión escolar y finalizamos con la participación social en la educación y los temas sobre la participación de las comunidades locales, la comunidad escolar y el entorno organizativo. Mencionamos también los diversos grados de participación así como los diversos órganos de participación social con énfasis en los Consejos Escolares y sus integrantes. Abordamos el análisis del proyecto escolar como elemento clave en los programas centrados en la escuela, y su elaboración como una de las principales tareas de los Consejos Escolares. Por último, hacemos un breve comentario sobre el doble papel de los padres en la participación escolar, tanto a nivel individual como colectivo.

En el **capítulo tres** analizamos la política educativa en México, pues dentro de esta área se ubica el PEC. El capítulo se titula “**La educación en México: políticas y evaluación educativa**”. Dedicamos un apartado a la política educativa en México, incluimos las tendencias en política educativa a nivel internacional para ubicar dónde han tenido su sustento las políticas educativas mexicanas. En la evolución de las políticas educativas en México, partimos desde la inclusión de la educación gratuita en la Constitución mexicana y de cómo diversos temas han ido entrando en la agenda educativa hasta el ingreso de la calidad educativa. Analizamos las primeras acciones para mejorar la calidad, la evolución en las definiciones y respuestas gubernamentales. Un tema importante es el financiamiento educativo y cómo repercute en las acciones para resolver la problemática, destinamos un apartado al análisis de este tema.

Hacemos una revisión al PEC como política pública e indicamos sus componentes: modelo de gestión escolar que propone, la participación social y el papel de la comunidad escolar, el papel que juegan ahora los planes escolares y la rendición de cuentas. Finalizamos el capítulo con una revisión a la historia de la evaluación de políticas públicas y programas educativos a nivel internacional y en México para conocer la evolución de evaluación centrada en la medición (cuantitativa) a la evaluación de otros aspectos que influyen en la educación de los estudiantes y que se relacionan más con cuestiones cualitativas. Analizamos la evaluación como elemento integrador del sistema educativo en la década de los noventa, además resaltamos las repercusiones del escaso uso de las evaluaciones y la nula difusión de los resultados evaluativos, y los esfuerzos que se hacen actualmente para fomentar el uso y difusión de resultados. Analizamos el papel relevante del INEE y el CONEVAL en la generación de transparencia y rendición de cuentas en la acción gubernamental, y que ha dado pie a la

institucionalización de la evaluación en México. Abordamos también la disyuntiva entre evaluar los objetivos sociales y mejorar las políticas o atender a cuestiones de desempeño y resultados más relacionados con aspectos presupuestarios. Finalizamos con un repaso a las evaluaciones realizadas al PEC y los puntos en que se han centrado.

El **capítulo cuatro, “Metodología. Marco para el análisis y valoración del Programa Escuelas de Calidad”**, comienza con la exposición de la metodología utilizada en la tesis doctoral, establecemos la definición de evaluación de políticas públicas que guía la tesis y que utilizamos en sentido amplio. Exponemos el tipo de evaluación a realizar, haciendo énfasis en el carácter formativo, intermedio y externo de la misma, señalando también el porqué valorar el diseño e implementación y no los resultados del programa. Indicamos asimismo el espacio temporal del estudio, los actores que toman parte en la evaluación, las escuelas elegidas y los criterios de selección, la manera de recopilar y analizar los datos y las fuentes de información utilizadas. Exponemos también los criterios de valor en los cuales basamos la parte empírica. Analizamos el diseño e implementación como enfoque metodológico y exponemos sus principales criterios, así como también los criterios actuales para evaluar la calidad educativa. Para evaluar la pertinencia lógica hacemos uso de la herramienta del análisis de marcos interpretativos con el objeto de conocer las diversas definiciones que sobre calidad educativa se ofrece a nivel internacional y nacional, así como los actores que involucra y la definición que prevalece en las políticas públicas en México.

Debido a que el tipo de evaluación a realizar está condicionado por las preguntas clave que queremos responder en la evaluación, por los objetivos y por los criterios de valor a utilizar, en este apartado dejamos claro que nos interesa conocer ¿Cómo se ha desarrollado el diseño y sistema de gestión del programa?, ¿Cuál es el papel que desempeñan el contexto socio-cultural y escolar en el proceso de implementación del programa?, ¿Cómo se implementa el programa en los centros escolares? y ¿Cuál es la perspectiva de la comunidad escolar respecto del programa? Así, presentamos los criterios para el análisis valorativo del PEC, extraídos de lo expuesto al inicio del capítulo y ajustados al caso de estudio, y los cuales agrupamos en cuatro dimensiones:

- (1) Diseño y sistema de gestión del programa, analizando la pertinencia lógica del diseño, la idoneidad del programa respecto del problema y la adecuación del sistema de gestión.

- (2) Contexto socio-cultural y escolar, tomando en cuenta las características socioculturales de las madres y padres de familia, las características socioculturales de los docentes y la ubicación y características de las escuelas.
- (3) Implementación del programa, agrupado bajo un elemento clave que es la gestión escolar participativa, pero desglosándolo en cuatro subelementos básicos en el programa: gestión dentro de la escuela, participación social, planes escolares y evaluación en los centros escolares.
- (4) Perspectiva de la comunidad escolar, que abarca la satisfacción con el programa por parte de todos los involucrados en la escuela.

En el **capítulo cinco** y bajo el título de **“Planteamiento general del Programa Escuelas de Calidad: diseño y sistema de gestión”** comenzamos con la exposición y análisis del caso empírico. Describimos el diseño y el sistema de gestión en el que se ha basado el PEC, centrándonos exclusivamente en la pertinencia lógica del diseño, en la idoneidad del PEC respecto del problema y en la adecuación del sistema de gestión.

- (1) La pertinencia lógica del diseño, que tiene que ver con los diferentes marcos interpretativos relacionados con el problema de la calidad educativa y su influencia en la formulación de políticas y por ende en la elaboración de programas.
- (2) La idoneidad del PEC respecto del problema, a diferencia de la dimensión anterior, se centra en el programa en específico y en su diseño; analizamos los antecedentes históricos de la intervención, la delimitación de la población objetivo en el programa, la claridad de los objetivos del programa, la correcta teoría de cambio del programa y la correspondencia entre el problema y los objetivos.
- (3) La adecuación del sistema de gestión, se enfoca en quienes se encargan de dar a conocer el programa a la población objetivo y hacen que llegue a las escuelas, nos referimos aquí a los procesos y mecanismos puestos en marcha por los administradores y responsables para la ejecución del programa, elementos también indispensables para continuar con una buena implementación y la obtención de resultados favorables y, por ende, la consecución de los objetivos establecidos. Nos centramos exclusivamente en el plano documental.

El **capítulo seis**, **“El Programa Escuelas de Calidad en el estado de Hidalgo: análisis de la puesta en marcha”**, se centra en la implementación del PEC en cuatro escuelas primarias del estado de Hidalgo. Antes del análisis de la puesta en marcha

incluimos un análisis del contexto y condiciones iniciales en que el programa tendrá lugar: las características socioculturales de tutores y docentes y la ubicación y características de las escuelas, pues consideramos que son necesarios para comprender el valor del programa y el porqué de su éxito o no. Damos paso al análisis de la implementación de la gestión escolar participativa, analizamos cuatro aspectos: la gestión dentro de la escuela, la participación social en la escuela, los planes escolares y la evaluación en los centros escolares. Incluimos en este capítulo la última dimensión analizada del PEC, nos referimos a la perspectiva de la comunidad escolar hacia el programa, la cual abarca un solo aspecto, la satisfacción de la comunidad escolar con el programa y que considera una parte más subjetiva, pero complementaria a todo el análisis del programa. Pretendemos una evaluación más amplia sobre el programa tomando como referencia el conocimiento que la comunidad escolar tiene de él y de su participación dentro del mismo, ambos aspectos esenciales para que el PEC funcione.

En el **capítulo siete** incluimos “**La valoración del PEC**” una vez hecho la descripción y análisis del diseño e implementación el programa. Valoramos en primer lugar aquellos lineamientos que han guiado la formulación de políticas educativas en México y que impactan directamente los programas educativos. Igualmente valoramos cuestiones propias del diseño del PEC y señalamos los puntos fuertes e inconsistencias de su diseño y que tienen que ver más bien con cuestiones técnicas a nivel federal y local. Un tercer ámbito de valoración son los factores que han facilitado y dificultado la puesta en marcha del programa en los centros escolares, los criterios tomados en cuenta están relacionados con la gestión escolar e infraestructura. El último aspecto que valoramos es la función y práctica evaluativa dentro de los centros escolares en el marco del PEC, donde ubicamos factores que tienen que ver con su obligatoriedad para acceder al programa y con la formación previa de las directoras en temas evaluativos como factores que apoyan la práctica evaluativa. Los factores que en cambio dificultan su desarrollo de una manera formal e integral tienen que ver con el arraigo al concepto e idea tradicional de evaluación.

En la parte final establecemos las **conclusiones** de la tesis doctoral y que hacen referencia a cada uno de los temas abordados en este trabajo, desde el papel de la evaluación dentro del análisis de políticas públicas hasta las valoraciones al programa analizado, con sugerencias en algunos de los puntos.

CAPÍTULO 1

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

INTRODUCCIÓN

En este primer capítulo exponemos el marco teórico en el cual se sustenta esta tesis doctoral. Abordamos diversos aspectos referentes a la evaluación y que darán sentido a la parte empírica. Partimos del análisis de políticas públicas y de esa doble dimensión descriptiva y prescriptiva, propuesta por Laswell, que nos sirve para entender el análisis de políticas públicas y ubicar a la evaluación dentro de dicho análisis (análisis marcado en un inicio por el interés exclusivo en la toma de decisiones). Examinamos el papel que juega la evaluación dentro de este análisis, haciendo referencia al papel final que ha desempeñado tradicionalmente. Sin embargo, señalamos la importancia de ver la evaluación como un proceso integral dentro de las políticas públicas y programas, aspecto que varios autores han desarrollado y cuyo trabajo analizamos. Desarrollamos también otros aspectos relevantes en evaluación como las funciones para las cuales es elaborada y dedicamos un apartado a analizar sus funciones básicas, así como aquellas otras que persiguen fines distintos (razones menos legítimas).

Con la idea de que la evaluación tenga un uso real y práctico, señalamos algunas razones por las cuales no se atiende a los resultados y, basada en los aportes de diversos estudiosos del campo de la evaluación, exponemos algunas propuestas para fomentar su uso. Insistimos además en que la evaluación no es sólo una tarea técnica y metodológica sino, como bien lo menciona Fitzpatrick (2011), una tarea de relaciones interpersonales que se dan en un contexto político, donde esos factores y relaciones políticas afectan el uso de la evaluación. Por lo cual dedicamos un apartado a los actores y contexto de la evaluación, resaltando el componente político en las evaluaciones.

Una vez expuesto lo anterior damos paso a un análisis de la evaluación a través de los años para conocer su evolución y las condiciones que han influido en cada una de sus etapas. Iniciamos con los aportes de Tyler y Campbell y Stanley y su evaluación por

objetivos y experimental, respectivamente, hasta llegar a los aportes más recientes que tienen que ver con la evaluación como aprendizaje organizacional, pasando por el uso efectivo de la evaluación y que involucra cuestiones políticas y de negociación.

A raíz de que el debate entre los métodos cuantitativo y cualitativo ha permeado la evaluación, considerando los paradigmas en evaluación, analizamos las posturas de cada uno de ellos para establecer cuál sería el método más adecuado en la evaluación, coincidiendo en que el mejor método dependerá de las exigencias y necesidades de la propia evaluación, donde en ocasiones la combinación de ambos métodos será la más adecuada. Siguiendo esta idea hacemos referencia al trabajo de Jennifer Greene (2007) y su método mixto exponiendo las ideas que ha desarrollado respecto a este método.

En el entendido de que la historia de la evaluación ha quedado marcada en diversos enfoques evaluativos propuestos por diferentes autores, hacemos un repaso por los más sobresalientes, y que han marcado la historia evaluativa, hasta llegar a los enfoques, que de acuerdo a Stufflebeam (2000, 2007), muestran su validez para este siglo. Asimismo abordamos la tipología de la evaluación, con el propósito de situar nuestro trabajo empírico. Finalmente, debido a que analizamos un programa en concreto, finalizamos este capítulo haciendo referencia al proceso de evaluación, comenzando por el planteamiento de la misma hasta terminar con la elaboración del informe, pasando por el diseño de evaluación, la recogida y análisis de datos, así como una mención sobre las cuestiones meramente administrativas de la evaluación. De especial relevancia es el carácter valorativo de la evaluación, que para poder realizar esa valoración necesitamos establecer antes ciertos criterios contra los cuales juzgar el objeto evaluado, por lo que también analizamos el establecimiento de los criterios de valor. Así, todos los elementos analizados nos dan un panorama general para situar la evaluación y nuestro análisis empírico.

1. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA EVALUACIÓN DENTRO DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resulta común que al hablar de política asociemos éste término a los mecanismos de lucha de poder, a cuestiones electorales, a las acciones o tácticas de los partidos políticos, a los puestos de elección popular o los grupos de interés; esto es más bien lo que en inglés se conoce con el término *politics*. Los trabajos de Lindblom o Wildavsky nos han permitido ampliar el horizonte del término política y hoy sabemos que política no se limita sólo a lo antes mencionado. Política, o *policy* en inglés, también se refiere a lo que Meny y Thoenig (1992: 89) han llamado “un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de autoridad”. Aguilar Villanueva (1996: 25) entre las varias definiciones que establece del término, destaca el doble sentido que se le da como curso de acción, al determinar que la política que se decide y se quiere llevar a cabo es, “por una parte, un conjunto más o menos interrelacionado de acciones, que en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de las cosas preferido ... Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal”. Concluye que una política es un “diseño de acción colectiva intencional, que abarca también el curso que efectivamente toma la acción como resultado de muchas decisiones e interacciones así como los hechos reales que la acción colectiva produce”.

Entonces, “las ‘políticas’ se ocupan de aquellas esferas consideradas como ‘públicas’ (...). La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007:37).

Tamayo Sáez (1997: 281) define a la política pública como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Así entonces, parece lógico que toda acción de política pública deba estar orientada a producir bienestar social y, en este sentido, podemos decir que la fundamentación de las políticas públicas, de acuerdo con Monnier (1995), reside en la definición de la demanda social, es decir, en identificar los problemas sociales que requieren la intervención de los poderes públicos. Sin embargo una política pública no sólo consiste en acciones, sino también en todo aquello que los actores gubernamentales deciden no hacer (Dye, 1972: 18 y 1984: 1), estudian “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976: 1).

Aunado a lo anterior, y considerando que los poderes públicos deben dar respuesta de una manera eficaz a las demandas de la sociedad (después de todo, los gobiernos se encaminan a resolver problemas sociales), es importante saber qué instrumentos nos pueden ayudar a estudiar las acciones de los poderes públicos. Saber por qué se ha elegido cierta cuestión para actuar, por qué se optó por esa intervención, cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar, cuánto tiempo se debe actuar sobre el problema, quiénes serán los beneficiarios y a quiénes se afectará con la decisión, cuál es el mejor camino para poner en práctica el programa, cuáles serán los resultados de dicha intervención y finalmente saber si seguir o no con la intervención pública. Una manera de dar respuesta a estas cuestiones y conocer las acciones y productos de quienes nos gobiernan es a través del estudio y análisis de las políticas públicas, pues como mencionan Meny y Thoenig (1992: 94), este se trata de una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de la gestión de las políticas públicas, es decir, de la transformación de productos en efectos o impactos.

Inicialmente, los analistas (y el análisis) de políticas públicas se centraban únicamente en el mejoramiento de la toma de decisiones, las investigaciones tenían un enfoque práctico y que fuera útil para la acción, se limitaban a la formulación del problema y la búsqueda de una solución, los analistas no cuestionaban las decisiones y mucho menos las acciones que seguían a esa decisión. Pero actualmente a los analistas de políticas públicas les interesan “los ‘problemas públicos’ y su relación con las políticas públicas, el contenido de las políticas públicas, lo que los tomadores de decisiones y los diseñadores de políticas hagan o dejen de hacer, los insumos y el

proceso de determinada área de las políticas públicas y las consecuencias de las políticas públicas en cuestión de los resultados y los impactos” (Parsons, 2007:64). Es decir, se ha ampliado el campo de estudio hasta intentar responder a las preguntas que se plantean en cada una de las etapas de la política pública o programa. Donde el análisis de políticas públicas toma como unidad de análisis a las políticas y, en consecuencia, a la acción de las instancias político-administrativas.

En este sentido, las políticas públicas desarrollaron una doble dimensión, donde de acuerdo a Lasswell (1951; 1970) podían definirse en función del conocimiento en el proceso de las políticas y el conocimiento de las políticas. La primera dimensión tiene un sentido más prescriptivo y normativo. Se refiere al interés en y para el proceso de la política (*knowledge in*), el cual hace uso de los métodos de investigación y análisis de las ciencias sociales y la psicología para desarrollar la definición de los problemas, la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de las políticas con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. La otra dimensión tiene una orientación más descriptiva y positiva. Se ocupa del conocimiento del proceso de toma de decisiones (*knowledge of*) a través de estudios empíricos sobre cómo se elaboran y llevan a cabo las políticas, más específicamente “cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas” (Parsons, 2007:32). Para Laswell estas dos actividades son interdependientes y complementarias, y añade que el enfoque de políticas tiende a la contextualización, a la diversidad de los métodos utilizados y se orienta hacia los problemas.

Uno de los enfoques para explicar las políticas es el “enfoque por etapas”, que las concibe como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias, derivado de Lasswell. Este enfoque analiza las políticas públicas como procesos que empiezan con la “definición de la agenda” y terminan con la evaluación y el resultado de las políticas públicas (Parsons, 2007:73). Subirats (1994), basado en los estudios de Hogwood-Gunn (1984) y Ham-Hill (1984), señala que el esquema de análisis comprendería la percepción y definición del problema; los intereses afectados; el grado de organización; el acceso a los canales representativos; la consecución del estatuto propio de “tema” a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; la formulación de una solución o de una acción de respuesta; el establecimiento de objetivos y prioridades; los soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; la

implementación o puesta en práctica de esa política; la evaluación y control de los efectos producidos; y el mantenimiento, revisión o terminación de esa política. Para Tamayo Sáez (1997: 281) las políticas públicas se pueden entender como un proceso de toma de decisiones que se inicia cuando un gobierno o un director público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

En este sentido, las políticas públicas se han dividido en etapas, en un “proceso” que nos sugiere algo mecánico, ordenado y racional; pero sabemos muy bien que las políticas públicas y programas son cualquier cosa menos mecánicas. Sin embargo esta división nos sirve como una guía, y nos ha ayudado a hacer más sencillo el estudio y análisis de dichas políticas. Por lo tanto, debemos tener en cuenta que ninguna de estas fases puede ser analizada en solitario y ni podemos intentar dar respuestas a una fase sin tener en cuenta las demás, pues cualquier variación en alguna de ellas afecta al resto de las etapas. Este **ciclo de construcción de las políticas públicas** consiste en: identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada, y evaluación de los resultados obtenidos. La siguiente tabla (1.1) muestra la relación entre el ciclo de políticas públicas y su análisis, los cuales van de la mano y no se puede concebir una fase de política sin su respectivo análisis:

Tabla 1.1 Relación entre el ciclo de políticas públicas y su análisis

ACCIÓN	ANÁLISIS
1.- Identificación de problemas	1.- Diagnósis: ¿Cuál es el problema?, ¿Qué sucederá si no actuamos?
2.- Formulación de políticas	2.- ¿Cómo formular el plan de acción? ¿Qué objetivos? ¿Opciones? ¿Efectos?
3.- Decisión	3.- ¿Factores políticos presentes?
4.- Implementación	4.- ¿Influencias en el proceso de puesta en práctica? ¿Información?
5.- Evaluación	5.- ¿Definición de éxito? ¿Estándares de evaluación? ¿Consecuencias?

Fuente: Starling, G., 1988:10 en Subirats, 1994

Como podemos ver, la evaluación forma parte de las políticas públicas y de su respectivo análisis, es por eso que la ubicamos dentro de este marco de referencia en la tesis doctoral. Algo a destacar en este ciclo es que la evaluación se considerada la parte

final, la terminación de la política, y en cierta medida la retroalimentación del proceso. La idea de evaluación está vinculada a valorar los resultados e impacto de la política y servir de base para decidir si se continúa, modifica o termina con dicha política, realizándose así el proceso de retroalimentación. Actualmente, al menos en el plano teórico, los encargados de las políticas y programas también se hacen preguntas no sólo sobre los resultados de la política o programa, sino también sobre su diseño y proceso de implementación, ampliándose el campo de actuación y estudio.

Basados en todo lo comentado, ha resultado común que al análisis de políticas (“policy analysis”) se le considere prospectivo, “anticipatorio”, “dirigido a decisiones que aún se han de tomar” (Beckman, 1977: 222 cit. por Subirats, 1994: 139), y la evaluación de programas se vea más como un enfoque retrospectivo, “para, mirando al pasado, facilitar vías de acción de futuro” (Poland, 1974: 333 cit. por Subirats, 1994: 139), realizándose a políticas o programas que ya han sido puestos en práctica. Sin embargo, como menciona María Bustelo (2001: 25), este carácter retrospectivo de la evaluación no queda tan claro a medida que se va ampliando el foco de la evaluación, además de que en algunos países se realizan evaluaciones “*ex-ante*”, lo que hace difícil su clasificación retrospectiva.

Los estudios de políticas públicas han contado a través de los años con aportaciones principalmente en las fases de toma de decisiones e implementación⁷, la evaluación había quedado relegada y cuando se estudiaba se le daba un carácter de conclusiva, de evaluación de resultados e impactos. Sin embargo, desde finales del siglo pasado la evaluación ha mostrado su importancia y cada vez más surge el interés por realizar estudios, sobre todo de manera empírica y a programas, y poco a poco se ha ido considerando la evaluación como un proceso integral, donde constantemente aparecen nuevos enfoques, posturas y visiones sobre esta parte esencial de las políticas públicas. Avanzando en lograr un equilibrio entre el trabajo empírico-profesional y el académico-de investigación.

⁷ Los trabajos de Harold D. Lasswell, Theodore J. Lowi, Charles E. Lindblom o Giandomenico Majone son algunos ejemplos de las aportaciones al proceso de toma de decisiones. En cuanto a la implementación tenemos los estudios de Pressman, Widavsky, Bardach, Lipsky o Elmore.

2. BASES CONCEPTUALES DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Concepto de evaluación

A diferencia de su similar en inglés, solemos utilizar el término evaluación (en castellano) para englobar diversas actividades que si bien son similares cada una se distingue entre sí. Por ejemplo, en inglés existen los términos evaluation, appraisal o assessment (valoración); evaluation se usa para referirse a objetos y assessment es usado para evaluar personas. Sin embargo, nosotros utilizamos el término evaluación para englobar todos estos aspectos. Evaluación proviene del francés *évaluer* y es también un derivado del latín *valere* que significa valorar, lo cual implica la acción de fijar valor a una cosa. Los usos de la evaluación formal pueden remontarse al año 2000 a.C. cuando los oficiales chinos realizaban exámenes en el sector público de servicio civil para medir la eficiencia de los aspirantes a posiciones del gobierno (Fitzpatrick, 2011). En años más recientes, en el siglo XX, Scriven (1967) profundizó en la idea de evaluación como ciencia de la valoración, para él “la principal característica de la evaluación es que supone la estimación del mérito de un objeto” y establece que evaluación no sólo consiste en revisar que las cosas se hagan bien y de acuerdo a lo establecido, implica ir más allá, emitiendo un juicio de valor sobre lo observado, si no se emite un juicio de valor no hay evaluación, sino auditoría, investigación o control.

En su concepto de evaluación Scriven menciona los términos mérito (merit) y valor (worth), que también son mencionados por otros autores, y aunque para nosotros su significado y aplicación es prácticamente el mismo, existe una diferencia entre ambos términos. La diferencia radica en que el *mérito* es algo intrínseco al objeto, mientras el *valor* es extrínseco. Es decir, la acción o programa, en palabras de Stufflebeam y Shinkfield (1987: 21), “¿hará bien lo que se supone debe hacer? Si lo hace, será meritorio, pero puede que no sea válido” para la sociedad o contexto en el que esa acción o programa es aplicado. Sin embargo nosotros le damos un uso indistinto.

Que evaluación es emitir un juicio de valor, no se discute por los estudiosos en este ámbito (Scriven, 1967; Rutman, 1980; Joint Committee, 1981, 1994; Cheimsky, 1985; Rossi y Freeman, 1985, 1993; Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Alvira, 1992; Shadish,

Cook y Levinton, 1991; Meny y Thoenig, 1992; Vedung, 1997; Weiss, 1998; Fernández Ballesteros, 2001), se le considera la parte esencial de la evaluación y sin la cual no está culminada la tarea evaluativa. Pero si evaluación es emitir un juicio de valor, necesitamos establecer antes unos criterios contra los cuales juzgar el objeto evaluado, siendo esta otra actividad inherente a la evaluación. Los autores coinciden también en que para realizar una evaluación ésta debe hacer uso de los métodos de las ciencias sociales o de la investigación social y llevarse a cabo de manera sistemática⁸. Se enfatiza que los juicios de valor deben basarse en una investigación sistemática y rigurosa (Joint Committe, 1981, 1994; Chelimsky, 1985; Rossi y Freeman, 1985; Patton, 1987; Alvira, 2002; Menny y Thoenig, 1992; Fink, 1993; Vedung, 1997; Weiss, 1998; Mejía Lira, 2003). Todo en beneficio de la intervención social y del ciudadano.

2.2. Evaluación de programas y políticas públicas: Hacia una visión amplia e integral de la evaluación

Limitadamente se ha llamado programa a la clasificación de gastos o asignación de responsabilidades a los gestores, pero un programa es más que eso. Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003: 32) señalan que un programa es “un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen objetivos establecidos en un Plan⁹ y tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos señalados en el mismo”. Para Subirats (1994: 165) son “las medidas específicas que se toman para llevar a cabo una determinada política”. Así, los planes contienen políticas, y a su vez las políticas dan la pauta para realizar los programas, en este sentido, todos los programas están enmarcados por una política. Concretamente en el ámbito social, Fernández Ballesteros (1992: 477) establece que “un programa es un conjunto

⁸ Estas dos características se refieren concretamente al sentido metodológico de la evaluación, con el propósito de guardar la objetividad y veracidad en los datos, sin embargo actualmente el cumplir con el rigor metodológico de la evaluación no es suficiente para que una evaluación sea válida y de utilidad para quienes la han solicitado y para la audiencia afectada por la misma y por el programa. Hoy se agrega al aspecto metodológico la participación de quienes encargan la evaluación y de todos los demás stakeholders con intereses en la misma, y por lo tanto integrar el aspecto político inherente a cada evaluación y hacer énfasis en su propio contexto. Más adelante abordaremos este tema, al igual que los enfoques evaluativos y el proceso para realizar una evaluación.

⁹ Por Plan se entiende un documento, generalmente producido por los niveles centrales, que plantea objetivos prioritarios y explicita un conjunto de directivas generales (políticas) en torno a los mismos, las alternativas para alcanzarlos (estrategias) y los medios para obtenerlos (esquema general de asignación de recursos) (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003: 32).

especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas”, y pueden tratar temas de educación, bienestar social, salud, vivienda, seguridad, desarrollo económico, etc.

Para Rutman (1980) los programas son lo que se le entrega al público (beneficios de seguro por desempleo, capacitación, servicios de salud, etc.) o regulan su comportamiento (regulaciones medioambientales o límite de velocidad) y varían en sus dimensiones (características de la intervención), en su implementación y alcance o ámbito; además, cuentan con servicios de apoyo que son esenciales para su gestión (financieros, de cómputo, investigación y auditoría). En este sentido, los programas pueden ser evaluados en partes y Rutman (1980) señala tres niveles: el programa, un proyecto del programa, o algunos componentes particulares del programa. Recomienda que cuando se incluya una variedad de componentes es mejor realizar una evaluación de los componentes específicos más que del programa en su totalidad. Igualmente, un programa debe cumplir con características técnicas y Monnier (1995: 125) señala por ejemplo los objetivos “estatutarios” generales (lejanos), a medio plazo o inmediatos (operativos); la teoría de acción o estrategia; el campo de acción (delincuencia, vivienda...); los grupos sociales a los que se dirige: los destinatarios; los recursos humanos, financieros, técnicos o de comunicación; los plazos; y las evaluaciones.

Habiendo establecido qué es una política pública y un programa, avanzamos ahora en la definición de evaluación de políticas públicas y programas. El emitir un juicio de valor o mérito es la base de toda evaluación, aunque no siempre fue así. Inicialmente evaluación era sólo el “proceso para determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado” (Tyler, 1949), el énfasis se limitaba en los resultados y la evaluación era una actividad *a posteriori* (Tyler, 1949; Rutman, 1980; Patton, 1987), de ahí que hasta nuestros días perdure esa imagen retrospectiva de la evaluación y esta se asocie a objetivos y resultados. Sin embargo, debemos a Rossi y Freeman (1985: 19) una de las primeras definiciones de evaluación que abarcó el proceso completo de las políticas públicas y programas, y no sólo su última fase, ellos definieron la investigación evaluativa como “la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social”.

Stufflebeam (1987:183) da una definición aún más completa, donde evaluación es “el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados”. A partir de aquí, la evaluación empezó a ser entendida, al menos en la teoría, como una actividad que se lleva a cabo incluso antes de que se ponga en marcha el programa, con una visión integral, mostrando preocupación por una utilidad efectiva y práctica de las evaluaciones, además de vislumbrar el componente plural y participativo de las evaluaciones. Las definiciones más recientes coinciden en “una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados” (Osuna, 2000:3). Se muestra una preocupación por que la evaluación no se limite exclusivamente a los resultados y a la parte final de los programas o políticas, sino que debiera abarcar todas las etapas de los mismos pudiéndose realizar una evaluación para cada etapa.

Las definiciones expuestas son algunas de las más significativas y no marcan una definición exclusiva para evaluación de políticas públicas y otra para evaluación de programas, los autores se refieren a ellas de manera indistinta sin notarse una diferencia clara entre la finalidad y metodología que cada una de ellas aplica. En cuanto la manera de llevar a cabo una evaluación se pide apegarse a los procedimientos sistemáticos de la investigación social. La finalidad es la valoración integral (diseño, implementación y resultados) para mejorar y ayudar a la toma de decisiones. Sin embargo, una de las diferencias más perceptibles que podemos mencionar es el ámbito al cual se circunscriben, pues mientras un programa tiene acciones concretas y define su ámbito de aplicación y elementos (al menos en teoría); en una política pública es más complicado el delimitarlas, ya que al incluir diversas decisiones y acciones gubernamentales ésta tiene una construcción más abstracta, resultando más difícil el saber dónde comienza y dónde termina. Por lo tanto, cabría decir que la evaluación de políticas públicas es a nivel general y la evaluación de programas a nivel particular, pero que esta última es indispensable para realizar la primera.

2.3. Funciones de la evaluación. ¿Para qué nos sirve evaluar?

Creemos que uno de los mejores medios para producir y proveer información relevante para quienes toman decisiones y gestionan programas y políticas públicas es la evaluación. Pero específicamente ¿Para qué nos sirve esa información? ¿Qué utilidad tiene la información recabada? Al momento de una evaluación el responder estas preguntas es esencial y al responderlas estamos estableciendo las funciones básicas que toda evaluación debe cumplir. La evaluación es una actividad orientada a la acción y tiene funciones específicas que la distinguen de otras disciplinas o fases del proceso de políticas públicas. La evaluación implica tanto la política específica y los programas que la constituyen, así como las personas que trabajan en las organizaciones encargadas de implementarlas, por lo tanto las funciones de la evaluación a que hacemos referencia abarcan estos dos aspectos. En términos generales, tres han sido las funciones básicas de la evaluación (Stufflebeam y Shinkfield, 1987, 2007; Vedung, 1997, Bustelo, 2001), sin embargo Stufflebeam y Shinkfield (2007) han agregado una cuarta; estas son:

1. *Mejora*: Función generalmente relacionada con evaluaciones formativas y pretende ser una guía para quienes son responsables de asegurar y mejorar la calidad del programa, en este sentido es prospectiva y proactiva. Al pretender una calidad en el servicio y un perfeccionamiento en el programa, la evaluación forma parte del proceso diario que afecta a todos los involucrados en el programa, es una retroalimentación que utiliza los resultados para volver a planificar, gestionar y aplicar el programa. En este sentido, la evaluación también se convierte en un instrumento para mejorar el conocimiento y formación de los implicados en sus propios programas (Osuna, 2000).

2. *Rendición de cuentas*: Relacionado con reportes sumativos. Es un análisis retrospectivo del programa y aunque en el pasado la rendición de cuentas se refería a poco más que proporcionar datos cuantitativos (número de personas que recibieron el servicio, promedio de tiempo en que los servicios fueron proporcionados a los clientes...), actualmente también se acompaña de información cualitativa que refuerce los datos antes mencionados, abarcando tanto la gestión como los resultados del programa. Como generadora de información (Osuna, 2000), la evaluación debe dar respuesta a las necesidades informativas del poder legislativo, de la Administración y de la ciudadanía acerca de las actuaciones del programa en los centros gestores, y de la población en general.

3. *Guiar las decisiones para las acciones futuras*: La información obtenida de las evaluaciones debe servir no sólo para guiar los programas, sino también para crear y ensayar una teoría, es decir, orientar investigaciones concretas o cuestiones teóricas que aumenten el conocimiento en algún campo académico de estudio. Stufflebeam y Shinkfield (2007: 27) consideran que al planear sus estudios, los evaluadores deberían considerar cómo sus hallazgos pueden contribuir a nuevas ideas en problemas de interés a la teoría y a los tomadores de decisiones; cuidadosamente planeadas las evaluaciones pueden servir no sólo para guiar la operatividad de los programas o efectividad de los servicios sino también para establecer investigaciones, teorías o preguntas sobre las políticas.

4. *Evaluación como ayuda a la difusión*: La cuarta función es la agregada por Stufflebeam y Shinkfield (2007: 26), en la cual uno de los usos de la evaluación es ayudar a los desarrolladores a difundir prácticas probadas o productos y ayudar a los consumidores a tomar decisiones sabias. Aquí el evaluador debe comparar críticamente el servicio o producto con otros competidores. La característica única en la evaluación para la difusión es su enfoque en preguntas de interés práctico para los consumidores.

Aunadas a estas funciones básicas, algunos autores mencionan funciones mucho más concretas de la evaluación. Rocío Fernández Ballesteros (2001) y José Luis Osuna (2000) señalan una función de *control administrativo, de legalidad y financiero*. Fernández Ballesteros también hace referencia a que la evaluación *justifica decisiones*, ya que al hacer una valoración positiva del programa avala las decisiones que se tomaron sobre él. Osuna, por su parte, establece que las funciones de la evaluación son complementarias e interdependientes y, además de las antes mencionadas, establece que la evaluación *racionaliza la toma de decisiones públicas*, para lo cual hace uso de una perspectiva técnico-económica que no siempre está bien establecida y necesita complementarse con una perspectiva política y social. Otra función es la evaluación como *vía de reforma de las prácticas de la Administración*, aquí la evaluación debe proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma de la Administración hacia una gestión más eficaz y eficiente en una sociedad democrática que exige transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Una función más de la evaluación se menciona en el Informe para la creación de la agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas en

Madrid (2005: 82). Esta establece que las evaluaciones no deben entenderse como una prioridad para dirigir críticas al poder, sino como un instrumento para *reforzar y legitimar la actuación de los poderes públicos*, en ocasiones poco valorada, y servir para tender un puente entre los responsables políticos y los gestores públicos, por una parte, y los ciudadanos, por otra, mediante el cual se fomente la comunicación, transparencia, participación ciudadana e integridad en la gestión de los asuntos públicos.

Stake (2006), por su parte, hace referencia a seis roles habituales de la evaluación profesional de programas, los cuales indican la función y la finalidad central de la evaluación:

1. *Evaluar la consecución de los objetivos*: Proporciona pruebas cuantitativas del rendimiento de las personas y además de los objetivos de resultados también incluye los objetivos referidos a los *inputs* o a los procesos. Aparte de concebir los objetivos del programa tal y como están expresados, al evaluador también le corresponde a veces desentrañar los objetivos del patrocinador y del personal, así como de otros agentes implicados (por ejemplo, alumnos, resto de profesores, las madres y los padres, y otros miembros de la comunidad), además de los objetivos no declarados. Esta evaluación se aplica principalmente a programas pensados para cambiar a las personas en un sentido u otro a través de la escolarización o la formación, y lo que pretende es medir sus efectos.

2. *Ayudar al desarrollo de la organización*: El funcionamiento interno de la organización, más que su producción o sus objetivos, es el foco central. La organización funcionaría mejor si la evaluación formal de actividades, procesos, personal y productos forma parte de la planificación, supervisión, medición y análisis llevado a cabo por la organización. Así, se contribuiría más al desarrollo de la organización si los propios miembros del personal diseñan, aplican y realizan las valoraciones de la calidad.

3. *Evaluar la calidad contextual*: Comprende la naturaleza del programa u organización y del contexto en el que éste existe (histórico, económico, político, estético, sociológico y cultural). Implica reconocer lo bueno y lo malo del evaluando y sus respuestas a ciertas situaciones, para lo cual se requiere de una amplia perspectiva para reconocer las interacciones que se establecen en muchas de sus funciones.

4. *Estudiar un ámbito político completo*: Valora no sólo un único evaluando sino toda una clase de ellos con un afán de generalización; esto es lo que se conoce también con el nombre de investigación evaluativa.

5. *Ayudar a la acción social*: Pretende que las conclusiones de la evaluación sean útiles y que el evaluando mejore después de la evaluación, para ello hace uso de enfoques participativos.

6. *Legitimar el programa*: Busca que la evaluación confirme la buena actuación de los directivos o sustente algún tipo de solicitud, sin embargo el evaluador no sólo debe enfocarse en las virtudes sino también en los defectos del evaluando.

Con estas funciones más específicas, que bien podrían agruparse dentro de las tres funciones básicas, hemos visto de manera precisa para qué nos sirve la información recabada de la evaluación. Sin embargo, como contraparte a todas estas funciones evaluativas, hay ocasiones en que algunas evaluaciones se realizan con fines distintos a los antes mencionados. A estas evaluaciones que persiguen fines “ocultos” o “razones menos legítimas” (Weiss, 1990: 24) las llamamos pseudoevaluaciones (Suchman, 1967; Stufflebeam y Shinkfield, 1987, 2000, 2007; Mejía Lira, 2003), evaluaciones con propósitos encubiertos (Ballart, 1992), con propósitos estratégicos (Vedung, 1997) o evaluaciones perversas (Monnier, 1995). Quizás recopilen la información de manera rigurosa pero no revelen las verdaderas conclusiones o si lo hace sólo selecciona parte de la información. Algunos de los fines con los que se realizan estas evaluaciones son:

- Ocultar deficiencias y fallos a los superiores.
- Utilizar la evaluación como un gesto de racionalidad, asumiendo la pose de la investigación objetiva y científica, ya que una buena evaluación científica ofrece una apariencia externa favorable y se considera una señal de status profesional.
- Posponer o retrasar una decisión inminente, esperando que con el paso del tiempo el tema de debate o los ataques directos al programa se desvíen hacia otros asuntos y la opinión pública se vaya enfriando hasta la publicación de los informes de la evaluación.

- Adular a un programa débil al justificarlo y elegir deliberadamente para la evaluación sólo aspectos que, de antemano, parecen tener éxito y evitar los aspectos aparentemente defectuosos. La evaluación resulta parcial y sesgada.
- Evadir responsabilidades al incorporar a miembros de los partidos de oposición en las evaluaciones, obligando así a los oponentes a compartir responsabilidades por las acciones impopulares. O, en su caso, pretender que la evaluación adopte la decisión en vez del responsable y así evitar toda responsabilidad.
- Conseguir ayuda para obtener, mantener o incrementar un espacio de influencia, poder o dinero. Los problemas que se plantea son los que interesan al cliente y a ciertos grupos que comparten sus intereses.
- Ayudar al cliente a crear una imagen positiva del programa con información que pueda ser de ayuda para asegurar el apoyo del público. O, por el contrario, poner de manifiesto sus resultados negativos con el objeto de utilizarlos como arma política en contra de sus responsables políticos y/o administrativos.

2.4. Propuestas para una mayor utilización de las evaluaciones

Una evaluación es eficaz si impacta en las decisiones tomadas, pues hemos establecido que la evaluación produce y provee información relevante que guía e influye en las políticas gubernamentales. Sin embargo, el uso de la evaluación fue durante mucho tiempo un tema al que no se le prestó importancia, pues se pensaba que la utilización de los resultados de la evaluación era algo que se daba por hecho. Pero en los años setenta y principios de los ochenta surgió la preocupación por la utilización de los resultados de la evaluación a raíz de que a pesar del elevado costo que conllevaban, los responsables políticos o gestores daban poca atención a sus resultados debido al modelo racional en el que se fundamentan muchas evaluaciones; a la escasez de información básica relativa a las actuaciones o personas a evaluar; a la falta de tiempo para desarrollar todas las fases y actividades del programa; a la entrega tardía de los resultados; a los resultados que no respondían a las necesidades de los decisores, trayendo como consecuencia su irrelevancia y nula utilización; a la forma de presentación de los informes y su lenguaje excesivamente técnicos; a la elaboración de los informes (no se hacían pensando en los decisores o gestores); al cambio (durante el

proceso de evaluación) del decisor que pidió el estudio y el que recibía los resultados; y a las resistencias al cambio en la organización.

Los evaluadores debían tratar con el poco uso de los resultados y Patton (1986) fue de los primeros en interesarse en ello, y más que preocuparse por determinar la calidad del programa su preocupación fue que la evaluación ayudara a mejorar el funcionamiento del programa (modelo de evaluación dirigido a la utilización¹⁰). Monnier (1995: 142) refiere que la utilidad social de una evaluación depende de las condiciones de apropiación de sus conclusiones por parte de los actores sociales a los que va destinada, así como de la legitimidad que tiene ante quienes aplicarán las mejoras sugeridas por la propia evaluación. Si esto es así, el evaluador debe mantener una comunicación constante con las personas interesadas en la evaluación y en el programa, es decir, debe responder a las necesidades de información de los decisores, gestores o quienes piden la evaluación. Si lo que se busca es impactar en la gente real, en las organizaciones y en la sociedad el evaluador debe ver que sus posibles audiencias estén abiertas a usar y ser influidas por los resultados evaluativos.

Es evidente que distintas audiencias requerirán diferente información y Carol Weiss (1990) menciona la *variedad de usuarios que pueden tener las evaluaciones*. Por ejemplo, los encargados de tomar decisiones requerirán información acerca de la continuación o terminación del programa, si deben seguir con la misma estrategia o no; los directores del programa saber cuál estrategia tiene mayor o menor éxito, cuál alcanza los resultados de la manera más eficiente y económica; los miembros del personal del servicio que tratan con los destinatarios querrán saber cuestiones más prácticas y del trabajo cotidiano; finalmente quienes financian la evaluación también requieren información. Esto pone en evidencia el reconocimiento de “factores políticos y el planificar las evaluaciones teniendo en cuenta a sus posibles usuarios e incluso su participación activa en el proceso evaluador” (Ballart, 1993: 153). Siendo la rendición de cuentas una de las funciones de la evaluación, aunado a que los programas públicos y la mayoría de las evaluaciones se financian con fondos públicos, es un hecho que los resultados de las evaluaciones también deben llegar a los destinatarios del programa, a los académicos y profesiones, y al público en general.

¹⁰ Este modelo –Evaluación centrada en la utilización– se expone en el apartado 6. Enfoques evaluativos más relevantes para inicios del presente siglo.

Para evitar esta infrautilización de la evaluación, Vedung (1997) hace tres *propuestas para fomentar la utilización de la valoración*:

1. *Perspectiva centrada en la difusión* (que los receptores conozcan los resultados): la poca utilización se debe a las barreras que interfieren en la comunicación entre los productores y los consumidores de la evaluación, así como a la elaboración y difusión de los informes. La transmisión de resultados se puede mejorar a través de documentos, folletos y resúmenes orales que se pretende lleguen, de una manera amena, al mayor número posible de audiencia. Los informes deben ser concretos y breves, deberían concentrarse en un solo asunto importante, y dentro de los mismos informes debería haber un resumen breve y concreto, utilizar gráficos en el apartado de resultados, resaltar los resultados cruciales, reducir al mínimo las cuestiones metodológicas y ponerlas en apéndices, hacer llegar los principales resultados y recomendaciones a las audiencias de forma continua y antes de que se haya redactado el informe final e incluir recomendaciones para la acción. Se recomienda comunicar los resultados en persona: hablar de manera breve y frecuente, contando historias y anécdotas para ilustrar las explicaciones. Es importante, también, que exista un “método de conexión” mediante el cual la difusión se institucionalice en grupos formales, comisiones o algún sistema de documentación permanente.
2. *Estrategia centrada en la producción* (proceso de la evaluación): las evaluaciones se desacreditan o se archivan porque son irrelevantes o inadecuadas, en este sentido el proceso de evaluación se debe adaptar para responder a las demandas y deseos de los receptores. Por ende, apoya la participación activa de los usuarios potenciales de la evaluación, lo que permite un aprendizaje durante el proceso y un mayor compromiso con los resultados. Las evaluaciones deben acomodarse a las distintas fases de madurez del programa: diferentes fases requieren diferentes valoraciones.
3. *Metaevaluación*: se refiere a tres operaciones diferentes: valoración de otra valoración que esté en curso o que haya finalizado; procedimiento para resumir y sintetizar los resultados de varias valoraciones del mismo programa o de un conjunto de programas similares; y la evaluación de la función valorativa general de una organización o de una unidad.

Monnier (1987 en Meny y Thoeig, 1992: 213) hace referencia a las *condiciones preliminares que se deben satisfacer para que la difusión de la evaluación no se haga difícil*:

- una relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los prescriptores, los organismos pueden ser en parte del gobierno o totalmente autónomos (asociaciones, centros de investigación, etc.);
- una capacidad pluridisciplinar de los evaluadores;
- una transparencia suficiente de la información administrativa, que permita el acceso a las fuentes; y
- una pluralidad de órganos de evaluación que permita la emulación entre expertos y su utilización por los decisores como bazas en la negociación.

Así como los resultados de la evaluación pueden llegar a distintas audiencias y tener distintos usuarios, la evaluación también puede tener distintos usos. El uso, como tal, de la evaluación ha sido tratado por diversos autores: Weiss, 1977; Rich, 1977; Levinton y Hughes, 1979, 1989; Rossi y Freeman, 1989; Subirats, 1994; Vedung, 1997 y entre los *usos más comunes* destacan:

- *Uso conceptual*. Los resultados de la evaluación se incorporan gradualmente en el marco de referencia global del usuario influyendo sobre el pensamiento (Weiss, 1979) pero no en la acción. Es decir, el receptor le ha prestado atención a la evaluación, se ha interesado por ella, la ha comprendido y por su mediación ha adquirido algunas habilidades que no tenía antes, pero no han puesto en marcha acción alguna o actuado en base a esos resultados (Vedung, 1997). En resumen, se busca más la capacidad general de influenciar la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio (Subirats, 1994).
- *Uso instrumental*. Son las acciones efectuadas por los tomadores de decisiones. Es cuando de los resultados obtenidos de la evaluación se derivan acciones inmediatas o cambios en los programas de actuación (Subirats, 1994).
- *Uso interactivo*. Son muchos los actores que intervienen en el programa evaluado y su implicación activa en la interpretación de los datos favorece la expresión de

nuevos planteamientos y lleva a las partes a reconsiderar sus posturas con respecto al problema social del programa evaluado. Este uso implica la aplicación de conocimientos basados en la evaluación, junto con nuevos datos basados en la investigación y otras formas de antecedentes tales como el sentido común, la sabiduría convencional, la intuición y las propias experiencias de primera mano de los destinatarios (Weiss, 1979: 206s).

- *Uso persuasivo.* Los resultados de las evaluaciones dan argumentos que se usan para la defensa o el ataque de un cierto programa, organismo de actuación o posiciones políticas.
- *Uso como legitimación.* La evaluación se usa para justificar posturas previamente establecidas y fundamentadas en otras razones, ya sean políticas, electorales, etc. También se utiliza para ignorar o desacreditar aquellos resultados que se consideran perjudiciales.
- *Uso táctico.* La evaluación se usa para ganar tiempo o eludir responsabilidades. El hecho más importante no lo constituyen los hallazgos, sino el que esté en marcha una evaluación, por lo tanto, lo que se utiliza es el proceso de evaluación y no el resultado mismo (Vedung, 1997).

En resumen, distintas audiencias tendrán distintas necesidades de información, así que como lo señalan Stufflebeam y Shinkfield (2007) es un requisito básico que el evaluador sea sensible a las necesidades de los clientes respecto a la mejora del programa y que tenga habilidades para comunicar los resultados de la evaluación a través de presentaciones escritas y orales claras y coherentes. Agregan que para un uso de la evaluación se debe involucrar a los stakeholders en la misma y determinar a las audiencias y sus usos potenciales sobre los hallazgos de la evaluación. Ante esto, no queda más que una constante comunicación.

3. EL INNEGABLE COMPONENTE POLÍTICO EN LA EVALUACIÓN: ACTORES Y CONTEXTO

La democracia en que vivimos implica la participación de nuevos actores en los procesos de decisión, implementación, y resultados de la acción de los poderes públicos. En cada escenario hay necesidad de información y la evaluación puede servir a esas distintas audiencias, quienes de acuerdo a sus intereses ayudarán u obstaculizarán el desarrollo de la política o programa. Si tomamos como cierto lo anterior, es un hecho que somos conscientes de que la evaluación se lleva a cabo en un contexto político y que por lo tanto la evaluación está permeada por un componente político. De hecho, desde la Ciencia Política la evaluación se concibe como una actividad intrínsecamente política desde el momento que en ella se ven involucrados actores con intereses contrapuestos, políticamente relevantes, que luchan por obtener una mayor cuota de poder e influenciar en el proceso evaluativo, con el propósito de modularlo de acuerdo a sus preferencias (García Sánchez, 2009). Pero este componente político y los actores involucrados han tendido a verse como perjudiciales para la evaluación, por lo tanto una mezcla de ellos no era recomendable en la tarea evaluativa. El componente político, aún hoy en día, se percibe como negativo, da la idea de problema, manipulación y mentira, sin embargo debemos reconocer que eso es parte de la naturaleza en la interacción humana.

El hecho básico de identificar y establecer valores y estándares implica ya un componente político, pues entre las partes involucradas tendrán que definir qué valores imperarán sobre otros. El hecho de establecer el uso de los hallazgos de la evaluación y que esta influya en las políticas gubernamentales es también un hecho político, así como el involucrar a las distintas audiencias durante el proceso evaluativo y establecer sus necesidades evaluativas. Fueron, en cierta medida, los resultados desalentadores en las evaluaciones los que demostraron que los actores además de hacer el proceso más complejo también podían ayudar a obtener mejores resultados y hacer más útil la evaluación. A estos actores con intereses en el programa o la evaluación se les conoce como *stakeholders*.

Para Stake (2006) los actores implicados son todas aquellas personas a las que afecta de algún modo el programa, son un colectivo de actores heterogéneo que incluye a las partes beneficiarias y perjudicadas. Por su parte, el público de un estudio de evaluación son aquellas personas que prestarán atención a los resultados y hallazgos de los evaluadores, los gestores y patrocinadores del programa, otros evaluadores y

algunos actores implicados en el programa. De acuerdo con Jody Fitzpatrick (2011) es esencial que exista una comunicación entre evaluador y stakeholders para que todos conozcan los propósitos y beneficios de la evaluación, así como para negociar los aspectos relevantes de la misma. Al final de cuentas el evaluador y los stakeholders se complementan, pues los primeros son los expertos en los métodos (aspecto técnico), pero los segundos tienen la experiencia en el programa que se está evaluando. No todos los stakeholders querrán participar con la misma intensidad, pero corresponde al evaluador identificarlos y conocer sus intereses y opiniones, sin tener que favorecer los intereses de algún grupo en particular. Para Cronbach (1980) son cinco los grupos que influyen en el proceso de dar forma a una política: los responsables a nivel de formulación de la política, los responsables a nivel de programa, los prestadores de servicios a nivel local, los clientes y beneficiarios del programa, y los académicos, periodistas y otros grupos que interpretan o difunden información sobre el mismo.

La evaluación se vuelve entonces no sólo una tarea técnica y metodológica, sino también una tarea de relaciones interpersonales que se dan en un contexto político con conflictos y consensos. “Durante el proceso evaluativo habrá rivalidad de opiniones, diferentes necesidades, necesidades que compiten e intereses opuestos lo que garantiza un desacuerdo acerca de las reglas bajo las cuales la gente vive. Por el otro lado, la gente reconoce que para influenciar estas reglas o asegurar que las normas se respeten, ellos deben trabajar con otros” (Vestman y Conner, 2006). Si no consideramos el factor político corremos el riesgo de que, como lo menciona Fitzpatrick (2011), muchas evaluaciones impecables en aspectos técnicos fracasen por una insensibilidad interpersonal y poca consideración de los aspectos políticos, pues los evaluadores necesitan entender que los grupos de stakeholders tienen diferentes perspectivas, intereses y preocupaciones acerca del programa y de la evaluación; así como entender también el aspecto político en el cual se desenvuelve la evaluación. Con esto, además de habilidades técnicas, el evaluador necesita habilidades en relaciones humanas para trabajar con diferentes grupos dentro de un contexto político.

Weiss también ha discutido este tema (1973, 1991) y señala al menos tres formas en las cuales la evaluación y las políticas están unidas. Primero, las políticas y programas con las cuales los evaluadores tratan son ellas mismas producto de una decisión política. Segundo, porque la evaluación es asumida para alimentar la toma de decisiones, su reporte entra en la arena política, donde la evaluación provee

información. Tercero, la evaluación en sí misma tiene una postura política. La evaluación, por su naturaleza, hace declaraciones implícitamente políticas, tales como los retos que legitiman las metas de ciertos programas o estrategias de implementación. Weiss (2004: 121) añade que si queremos aprender a desarrollar programas con mayor sentido de la realidad, reducir las discrepancias entre los deseos y la acción y tratar con mayor eficacia los problemas sociales; el evaluador debe comprender qué es lo que ocurre en las complejidades políticas y sociales de los programas, puesto que todo programa se realiza en un marco o ambiente social que tiene consecuencias para su eficacia. El contexto primario es el de la organización que patrocina y lleva a cabo el programa; los marcos sociales más amplios son el barrio y la comunidad, que también afectan a los programas y sus consecuencias. Así como el programa está inserto en un contexto social, la persona que participa también lo está y llega con vínculos, raíces, creencias, valores, hábitos, conductas e ideas (Weiss, 2004). Cronbach (1980), ve la evaluación como una actividad esencialmente política mediante su influencia en las decisiones políticas y la formulación de la política, la idea principal es entender el problema y el programa, el contexto político y sobre todo qué procesos contribuyen a los resultados esperados.

Siguiendo con Fitzpatrick (2011) la evaluación es un acto político al momento que los evaluadores trabajan en un contexto político. Si la evaluación está relacionada con guiar o influenciar las políticas del gobierno, es un hecho que los evaluadores trabajan con stakeholders quienes también están interesados en guiar e influenciar las políticas gubernamentales y compiten entre ellos por recursos, poder y liderazgos, y en este sentido la evaluación es una poderosa herramienta para pelear por recursos para su grupo o programa. De igual manera, las evaluaciones tienen lugar en organizaciones donde las relaciones complejas entre muchos grupos existen (en la escuela: entre padres, profesores, estudiantes, director y la oficina central), donde la más básica evaluación puede molestar o cambiar esas relaciones; y puesto que la evaluación involucra un juicio acerca de la calidad de lo que se evalúa, la evaluación es altamente política. Y si a esto agregamos el que a menudo los stakeholders presionan a los evaluadores para que la evaluación luzca bien o mal, o su programa parezca exitoso el componente político es más que evidente, y no sólo durante el desarrollo de la evaluación, sino desde su diseño y hasta la presentación de sus resultados.

Vestman y Connors (2006 y en Fitzpatrick, 2011) describen tres posiciones en las cuales los evaluadores pueden interactuar con el sistema político:

1. El evaluador como valor-neutral.- el evaluador trata de proteger o separar la evaluación de la política para mantener su legitimidad y objetividad. El evaluador es metodológico racional recolecta datos y los da a los stakeholders y trabaja para mantener separada e independiente y mantener así la “objetividad” de la evaluación.
2. El evaluador como valor-sensitivo.- el evaluador trabaja para mantener los aspectos técnicos de la evaluación y la provisión de la información como separados de la política, pero reconoce que otros elementos de la evaluación, en particular los juicios, tienen en cuenta aspectos éticos y alientan los valores democráticos, requieren que el evaluador aprenda y se llegue a involucrar en el ambiente político.
3. El evaluador como valor crítico.- el evaluador cree que los valores son inextricablemente parte de la política y es importante que el evaluador llegue a estar implicado en la política para articular activamente esos valores. Aquí, el evaluador “ve la política como algo integrado en nuestra vida diaria” y, por lo tanto, “no puede haber separación entre evaluación y política y por lo tanto ningún valor neutral o posición operativa tomada por el evaluador” (Vestman y Connors, 2006: 235), el evaluador toma un rol activo al considerar qué es bueno para el público.

En resumen, la técnica no es suficiente para realizar evaluaciones útiles en contextos reales. Si queremos que la evaluación sea usada por quienes la han solicitado y cumpla con sus funciones, es un hecho innegable que se debe involucrar a todo aquel que tenga algo que ver con el programa y la evaluación. Tener en cuenta el contexto político no sólo a nivel micro sino macro es importante, pues las decisiones generales o federales afectan las decisiones sobre evaluación de los involucrados en los programas a nivel local. Y lo más importante, el evaluador y clientes deben estar abiertos a no ver a la evaluación como un simple instrumento técnico para obtener información y datos para la toma de decisiones, sino considerar que la política permea la evaluación y los valores de los evaluadores y clientes, sus antecedentes o su género también llegan a ser parte de la operación explícita o implícita de la política en evaluación (Vestman y Connors, 2006).

4. LA EVALUACIÓN A TRAVÉS DE LOS AÑOS: DE LA EVALUACIÓN COMO MEDICIÓN DE RESULTADOS A LA EVALUACIÓN COMO APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

Al ser el objeto de estudio de esta tesis doctoral la evaluación de políticas públicas y programas, nos parece apropiado hacer un repaso a su evolución, conocer sus inicios y entender cómo estamos situados en el contexto actual de la evaluación. La evaluación de políticas públicas y programas tuvo su origen y desarrollo en los Estados Unidos debido principalmente al carácter de obligatoria que la legislación federal estableció para los programas que ella misma impulsaba, financiando al mismo tiempo dichas evaluaciones. Se autorizó a comités del Congreso llevar a cabo los estudios, contratarlos o solicitar a otras agencias del gobierno el llevarlas a cabo.

Uno de los primeros indicios de evaluación se remonta a inicios del siglo XX, en el año de 1904 con el trabajo de Alfred Binet, quien se considera un pionero en la evaluación. Binet, a solicitud del Ministerio de la Instrucción Pública Norteamericana, desarrolla un test psicológico conocido como test de inteligencia Binet; dicho test pretendía detectar a los niños con capacidades intelectuales bajas a fin de separarlos de sus compañeros con inteligencia normal, y dotarlos de una educación especial. El objetivo del Ministerio era mejorar la instrucción pública mediante una selección de alumnos. Este test fue una de las primeras herramientas experimentalistas al alcance de los poderes públicos. El trabajo realizado por Starch y Elliot en 1912 se acercó más a lo que conocemos como el enfoque experimentalista en evaluación. Se desarrolló en el campo de la formación de profesores de matemáticas y consistía en una comparación entre dos grupos de profesores, uno de los grupos había seguido un entrenamiento especial y el otro era el grupo de control.

Sin embargo, es en los años treinta cuando se analizan los primeros programas educativos y de salud pública. Uno de los trabajos que marca los inicios en la evaluación y que influyó de manera notable la conceptualización de la evaluación educativa de los años siguientes es el realizado por Ralph Tyler en 1932. Él realizó un programa piloto con alumnos de bachillerato siguiendo su formación hasta los estudios

universitarios, comprobando si habían tenido el mismo éxito en sus estudios universitarios que sus compañeros procedentes de un sistema escolar tradicional. Los objetivos del programa eran su punto de referencia y debían expresarse en términos conductuales u observables, pues servirían de base para la elección de las variables dependientes y de los criterios utilizados con los cuales se contrastaban los resultados. Este era un enfoque muy riguroso y evaluación y medida eran sinónimos¹¹.

Las décadas de los 40's, 50's y principios de los 60's se caracterizaron por un enfoque más hacia los programas completos y no sólo hacia una parte de ellos. Los investigadores llamaron a su trabajo "investigación evaluativa" por la aplicación de los métodos de la investigación social. Las décadas de los 40's y 50's fueron de relativa inactividad y es a finales de los 60's con los programas de la Gran Sociedad que la evaluación se presenta con más fuerza. En los años 50's y principios de los 60's la evaluación prosperó en las áreas de servicios humanos y de salud. Cabe aclarar que durante esta etapa no se fue más allá de los límites conceptuales y metodológicos de la evaluación establecidos por la investigación social.

En los años sesenta después de la Segunda Guerra Mundial y bajo el mandato de los presidentes Kennedy, Johnson y Nixon se iniciaron grandes programas innovadores en educación, salud, vivienda, etc. destinándose fuertes cantidades de dinero a lo que se llamó Guerra contra la pobreza. El gobierno no contaba con suficientes empleados capacitados para hacer frente a estas nuevas innovaciones, no había retroalimentación sobre el rendimiento de los programas, y técnicas que habían funcionado en programas pequeños resultaban inadecuadas para programas de gran escala. Los años siguientes fueron de en los resultados esperados por estos programas. Los problemas públicos parecían ser insolubles y los objetivos iniciales se perdían a medida que el programa se implementaba, dando paso, incluso, a nuevos problemas.

Se empezó a dar cuenta de que el énfasis en la definición de problemas y toma de decisiones, dejando de lado y considerando poco problemático la ejecución y la consecución de objetivos era un error, una cosa era un programa trazado de manera "perfecta" y otra su aplicación práctica. Los recursos se limitaban y la eficacia de los programas se cuestionaba cada vez más, aquí la evaluación entró como una forma de

¹¹ Recordemos que para Tyler evaluar era el "proceso para determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado" (Tyler, 1949).

analizar los programas de manera sistemática y retrospectiva, la atención ya no se centraba exclusivamente en la fase de decisión, el interés ahora era entender todo el proceso de las políticas públicas. En este escenario la evaluación era cada vez más necesaria, dando paso en los gobiernos a un periodo de rendición de cuentas y ya no tanto de expansión.

El crecimiento de la evaluación también debe ser visto dentro de un contexto de reformas en la Administración Pública (Rutman, 1980). Con la intención de hacer la planeación, el presupuesto y los procesos de gestión más racionales surgieron una variedad de enfoques sistemáticos como la Presupuestación por Programas, el Presupuesto Base Cero, la Dirección por Objetivos, el Análisis Costo-Beneficio y la experimentación con prospectiva de programas y políticas. Así por ejemplo, la Presupuestación por Programas u Organización por Objetivos consistía en la fijación de objetivos, selección de alternativas posibles, elección de indicadores de gestión y creación de mecanismos de cuantificación como medida de éxito o de consecución del objetivo (Subirats, 1994). Aquí la evaluación de programas fue un vínculo para proveer la metodología y/o la información necesitada para implementar estas reformas.

Los programas de la Gran Sociedad generaron entre sus directores y tomadores de decisiones la inquietud sobre cómo mejorar los programas y conocer estrategias para alcanzar las ambiciosas metas. El Congreso, por su parte, quería información para continuar con la financiación. Con esto se incrementó la demanda de evaluaciones y el gobierno federal expandió el gasto destinado a éstas con el propósito de supervisar los nuevos programas sociales. Ante estas condiciones se requería de nuevos enfoques, métodos, estrategias, y personal calificado, pues era evidente la falta de trabajo teórico y metodológico sobre la evaluación. Aparecieron entonces publicaciones, revistas especializadas, libros y artículos sobre teorías, modelos evaluativos y metodologías por parte de diversos evaluadores¹². En los años setenta la evaluación se convirtió en una

¹² Muchos de estos trabajos son referentes básicos e influyentes aún hoy en día. Baste con mencionar como ejemplos a Suchman (1967), quien publicó un texto revisando los diferentes métodos de evaluación; Campbell (1969) argumentó por más experimentación social al examinar la efectividad de los programas; el libro de Campbell y Stanley (1966) en diseños experimentales y cuasi experimentales fue muy influyente; Scriven (1967), Stake (1967) comenzó a escribir artículos acerca de las teorías y prácticas evaluativas; Wholey y sus colegas (Wholey et al., 1970) reconocieron los aspectos políticos que conducían a la evaluación dentro de las organizaciones; Stufflebeam (1972) respondiendo a la necesidad de evaluaciones que fueran más informativas a los tomadores de decisiones desarrolló el modelo CIPP; Stake (1975a) propuso la evaluación responsiva, moviendo a los evaluadores de los paradigmas dominantes de la experimentación y ciencia social; Guba y Lincoln (1981) propusieron la evaluación

“industria en crecimiento” (Rossi y Freeman, 1993) y surgió “la época del profesionalismo” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) debido a la exigencia de especialistas que condujeran evaluaciones útiles. Apoyados por el gobierno las universidades ofrecieron cursos sobre evaluación y demás temas afines. Se resaltó también la importancia de realizar juicios acerca del mérito y valor, la evaluación ya no era vista como una simple medición de si los objetivos eran alcanzados.

En la década de los ochentas se crearon las primeras asociaciones profesionales que contribuyeron a la formalización de la evaluación como una profesión con códigos éticos para guiar la práctica y estándares para juzgar sus resultados, así como para el entrenamiento e intercambio de ideas y aprendizaje. Se creó el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981, 1988), el cual elaboró el texto *Standards for Evaluations of Educational Program, Projects and Material* que establecía una serie de normas (treinta) para la evaluación de programas, proyectos y materiales educativos; aconsejaba que los clientes y evaluadores cooperaran entre sí para conseguir que la evaluación fuera útil, factible, ética y exacta. En esta década las evaluaciones ya no eran sólo federales también se realizaban a nivel local, con lo que nuevos enfoques surgieron (evaluaciones formativas, evaluaciones centradas en la utilización, evaluaciones que consideraban a los múltiples stakeholders y con métodos más cualitativos).

Los años noventa vieron cómo las evaluaciones se llevaban a cabo en diversos países, diversos contextos y usando diversos enfoques y métodos. Se puso especial atención en la *institucionalización* de la evaluación (Stufflebeam, 1997 en Sanders, 2007: 254), lo que supuso un compromiso de las organizaciones hacia la evaluación. Muchas organizaciones en diversos sectores hicieron este compromiso a través de la acreditación, auditorías, informes de las políticas, guías, asignación de personal, o alguna otra evidencia tangible de inversión en la evaluación (Sanders, 2002: 254). Esta época puso énfasis en los resultados y la rendición de cuentas, los programas o instituciones buscaban el logro de estándares establecidos y continuar vigentes, la evaluación es tanto sumativa como formativa. Se busca en la evaluación un medio para garantizar calidad, competitividad y equidad en la entrega de servicios. Esta visión aún continúa en nuestros días y se ha extendido a países de América Latina.

naturalista, dirigiendo del debate sobre los méritos de los métodos cualitativos y cuantitativos (Fitzpatrick, 2011).

La década actual se caracteriza por la preocupación de la calidad de las evaluaciones. Han surgido más agencias que establecen estándares para la evaluación de programas como los Guiding Principles for Evaluators desarrollados por la Asociación Americana de Evaluación (2003) o los Government Auditing Standards (2003) de la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de los Estados Unidos. Esta construcción de calidad en la evaluación incluye una serie de prácticas dirigidas hacia la mejora de la calidad de la evaluación y su uso en la organización, y llevarla como la corriente principal, esto último significa que la evaluación está en el primer plano del pensamiento y comportamiento de la organización (Sanders, 2002). La evaluación se ha extendido a todas las áreas y niveles del gobierno, lo que ha generado que mucha gente (directores, supervisores, empleados de organizaciones y escuelas...) tenga responsabilidades en evaluación como parte de su trabajo. Sanders (2002) menciona que la posición de la evaluación ha mejorado, pero ésta todavía no tiene una naturaleza arraigada en las organizaciones y su influencia como proceso aún es limitada. Habla sobre mainstreaming (corriente dominante) al referirse al “proceso de hacer de la evaluación una parte integral en las operaciones diarias de las organizaciones” (2002: 254), en vez de ser puesto al margen del trabajo la evaluación se convierte parte de la rutina en el trabajo ético de las organizaciones si es una corriente dominante.

En este sentido no podemos dejar de mencionar el rol de la evaluación en el aprendizaje organizacional, que actualmente está en discusión y surge a raíz de la preocupación de los evaluadores por incorporar a los stakeholders en las organizaciones para usar la información evaluativa. Este término se refiere no a los cambios ocurridos por la información de la evaluación, sino a lo que los stakeholders aprenden por participar en el proceso de evaluación, con lo cual el rol de la evaluación se amplía. Este es un tema que aún está en desarrollo y como Sanders menciona (2002), lo que busca es la eficacia de la organización (que se traduce, por ejemplo, en mejores servicios) a través de muchas mentes trabajando juntas, compartiendo información y hacia una meta en común, lo cual se logra cuando hay una cultura del valor de la evaluación y cuando sus labores hacen continuo uso de la evaluación. Añade que no es suficiente poner más recursos en la evaluación si esta no impregna la cultura de la organización.

Estos hechos históricos acerca de la evaluación señalan fases que han ido marcando una evolución en la forma de ver y hacer la evaluación, desde una evaluación centrada en los objetivos hasta una que apela al pluralismo dentro de la misma. Los autores

coinciden en dividir esta evolución en cuatro etapas (Guba y Lincoln, 1989; Shadish, Cook y Levinton, 1991; Menny y Thoenig, 1992; Tamayo Sáez, 2002):

1. La evaluación como medición de resultados

Tuvo su inicio dentro de la educación, psicología y sociología. Considera a la evaluación y la medición como sinónimos, hace uso de las técnicas y herramientas más objetivas y científicas posibles. La unidad de análisis eran los individuos y el análisis se limitaba a los resultados, los cuales a menudo producían efectos inesperados que el propio análisis no explicaba.

2. El juicio sobre los objetivos

En esta etapa amplía su unidad de análisis hacia los programas públicos aunque continua limitándose a los objetivos del mismo. Trata de obtener conocimiento para rediseñar los programas y que su funcionamiento sea compatible con los objetivos declarados (Tamayo Sáez, 2002). La evaluación se convierte en un fin en sí misma.

3. La innovación social por la experimentación

El énfasis se pone en la construcción y demostración de las relaciones causa-efecto entre programas (variables independientes que se pueden manipular) y los cambios en el programa (variable dependiente en la que se pueden observar los efectos de la manipulación). El método que se utiliza es la experimentación y las técnicas cuantitativas. Los evaluadores van más allá de un juicio y son quienes generan las soluciones, convirtiéndose en actores fundamentales del proceso.

Tamayo Sáez (2002) distingue tres aproximaciones teóricas en esta fase:

- a) El hincapié en las cuestiones metodológicas y en el rigor científico de Scriven y Campbell, quienes se preocupan por mostrar causalidad y por abstraerse de la influencia de agentes sociales que intentan utilizar la evaluación como instrumento para sus intereses. Entienden la experimentación como la comparación de distintos programas para llegar a los resultados. Los juicios de valor se basan en hechos y no en posiciones subjetivas, dan por sentado el uso de los resultados de la evaluación, asumiendo que los decisores adoptarán los

resultados y los utilizarán como base en sus decisiones. No hay conexión entre evaluadores y decisores.

- b) El uso de la evaluación y sus resultados planteado por Scriven y otros autores. El evaluador además de ser un experto metodológico, debe ser un experto comunicador dando la información adecuada de acuerdo a las necesidades de los distintos clientes y usuarios de la evaluación. Las relaciones entre los expertos y grupos de interés ya no se ven como perniciosas, sino todo lo contrario, y empieza a reconocerse que los programas se ven influidos por cuestiones políticas. Surge el debate entre cuantitativistas y cualitativistas.
- c) Superación de las contradicciones anteriores al introducir aspectos políticos en sus diseños y abogar por una cierta diversidad metodológica en la evaluación. Pero a pesar de esto el paradigma científico prevalece, por lo cual no resulta sencillo introducir el pluralismo de valores. Rossi y Cronbach son los principales representantes.

4. La función de la evaluación como actividad política

A partir de los años ochenta surge un enfoque alternativo que ve a la evaluación como negociación (Stake, 1975; Guba y Lincoln; 1989) y propone que los actores sociales participen o evalúen los actos de gobierno. El elemento central de la evaluación es que todos los actores con influencia en el proceso de las políticas realicen aportaciones en todas las etapas del proceso de la evaluación. Así, la evaluación es resultado de un proceso de debate social y no sólo de un proceso estrictamente técnico, debiéndose dar respuesta a los intereses de los ciudadanos y de los actores presentes en las políticas o programas. La evaluación es un proceso de aprendizaje/enseñanza, donde lo que más importa es generar conocimiento aplicable y no tanto el hecho de que una política haya generado o no los resultados esperados. Aquí el evaluador se convierte en mediador.

5. LOS MÉTODOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS: LA IMPORTANCIA DE LOS PARADIGMAS EN LA EVALUACIÓN

En esta tesis doctoral hablamos de evaluaciones integrales que abarquen todo el proceso del programa, y si bien la evaluación se diferencia de la investigación, es un hecho que para realizar una evaluación hacemos uso de los métodos de las ciencias sociales o de la investigación social, y los juicios de valor y recomendaciones deberán basarse en una investigación sistemática y rigurosa. Dos han sido las tendencias que han dominado la realización de las evaluaciones: la corriente cuantitativa y la cualitativa, cada una por su parte ha defendido ser el mejor método en la investigación social o evaluación. Sin embargo, quienes han centrado el debate en las ventajas e inconvenientes técnicos de ambos enfoques concluyen que es posible su integración o combinación, la cual se ha reflejado en los enfoques evaluativos que muestran su validez en este siglo. No obstante esta dicotomía encierra problemas más allá del técnico, existen implicaciones en los planos ontológico, epistemológico y metodológico, es decir, a nivel de paradigma.

Antes de avanzar conviene señalar que un paradigma, de acuerdo Crabtree y Miller (1992a: 8; cit. por Valles, 2003), “presenta un conjunto entrelazado de supuestos que conciernen a la realidad (ontología), conocimiento de esa realidad (epistemología), y las formas particulares para conocer esa realidad (metodología) (...) Cada investigador debe decidir qué supuestos son aceptables y apropiados para el tema de interés y luego usar métodos consecuentes con el paradigma seleccionado”. Paradigma es entonces un conjunto integrado por suposiciones acerca de la naturaleza del mundo social, acerca del carácter de conocimiento que nosotros podemos tener acerca de ese mundo y acerca de qué es importante conocer. Están los paradigmas clásicos, racionales o positivistas por un lado; y del otro los naturalistas, constructivistas o interpretativistas. El primer grupo “asume la existencia de una sola realidad objetiva averiguable a través de los cinco sentidos, sujeta a las leyes universales de la ciencia, y manipulable mediante procesos lógicos”, el segundo grupo asumiría la existencia de “realidades múltiples con diferencias entre ellas que no pueden resolverse a través de procesos racionales o aumentando tamaños muestrales” (Erlandson y otros, 1993: 14; cit. por Valles, 2003: 53).

Así, para Guba y Lincoln (1985, 1994; cit. por Valles, 2003: 49) los paradigmas deben entenderse como sistemas de creencias básicas sobre la naturaleza de la realidad

investigada (supuesto ontológico), sobre el modelo de relación entre el investigador y lo investigado (supuesto epistemológico), y sobre el modo en que podemos obtener conocimiento de dicha realidad (supuesto metodológico). El paradigma guía en la selección de métodos, en aspectos ontológicos y epistemológicos, los cuales se hallan interrelacionados. Lo metodológico no se trata sólo de la elección entre métodos cuantitativos o cualitativos, sino que tiene que ver con los procedimientos metódicos que se derivan de las posturas adoptadas en los niveles ontológico y epistemológico. Valles (2003: 51) cita un ejemplo de Guba y Lincoln (1994) al señalar que si se ha partido de una realidad ‘real’ (objetivamente aprehensible) y una separación sujeto-objeto, la preocupación metodológica se centrará en el control experimental de posibles factores explicativos alternativos. Si, en cambio, se ha partido de un *realismo crítico* (“una realidad ‘real’ pero sólo imperfectamente y probabilísticamente aprehensible”), y se define la comunicación sujeto-objeto, se practicará (dentro de una lógica experimental revisada) un mayor interés por la utilización de métodos y técnicas cualitativos.

Años después, Guba y Lincoln (2000) agregaron dos conjuntos más de atributos a los paradigmas. El primero, que se refería ya a las creencias filosóficas básicas relacionadas con la naturaleza del mundo social (ontología), la naturaleza del conocimiento social (epistemología), y la forma en las cuales tales conocimientos pueden ser desarrollados o contruidos (metodología). El segundo conjunto incluye “posiciones de paradigma sobre determinadas cuestiones prácticas”: naturaleza del conocimiento, acumulación del conocimiento, criterios de calidad, valores, ética, postura del investigador, y capacitación. Por ejemplo, en el post-positivismo, los valores son excluidos y su influencia se niega, mientras que en el constructivismo los valores son incluidos y su influencia es vista como formativa. El tercer conjunto de atributos del paradigma es etiquetado “temas críticos de la época”: axiología, adaptación; acción; control; relación a los fundamentos de la verdad y conocimiento; consideraciones prolongadas de criterios de validez y bondad; y voz, reflexividad, representaciones textuales postmodernas (Greene, 2007: 52-53).

El entendimiento de estos paradigmas nos ayuda a comprender la realidad que los evaluadores y clientes de la misma han percibido en determinado momento y el porqué del uso de ciertos métodos de la evaluación en determinadas épocas, o porqué la importancia de los objetivos, la experimentación o la pluralidad. Al igual que en la

investigación, la evaluación tiene lugar dentro de un contexto socio-histórico específico donde los evaluadores o los clientes toman decisiones que muestran apego a ciertas posturas ideológicas o sociopolíticas, a su educación, valores personales, o compromisos, lo cual se refleja en los objetivos y estándares de la evaluación, el enfoque y los métodos elegidos. La ciencia social en la mayoría de las sociedades estuvo dominada por el paradigma post-positivista a través de gran parte del siglo XX. La suposición de este paradigma invoca estandarizar métodos y diseños cuantitativos. Durante las tres últimas décadas del siglo XX, los retos del post-positivismo generaron un interés en otros paradigmas filosóficos más acordes con metodologías cualitativas, incluyendo interpretativismo, varias formas de constructivismo, y fenomenología. La evaluación no fue ajena a esos paradigmas y enfoques.

De acuerdo a Jennifer Greene (2007: 37) en el debate fueron centrales las diferentes suposiciones acerca de la naturaleza del mundo social y la naturaleza del conocimiento social. En el post-positivismo, el mundo social es asumido como real, existe independientemente de nuestro conocimiento de él y supone que funciona más parecido al mundo físico o natural (así como las plantas reaccionan predeciblemente a diferentes condiciones ambientales de humedad, luz y temperatura, así los humanos reaccionan predeciblemente a las diferentes fuerzas y factores en el ambiente externo). En la mayoría de los paradigmas interpretativos, el mundo social es asumido como en construcción, al menos en parte. Los seres humanos, a diferencia de las plantas, actúan con intencionalidad. Esta intencionalidad está arraigada en los significados que las personas construyen de varios fenómenos que encuentran en sus vidas diarias mientras interactúan con otros en una variedad de escenarios. Y es esta construcción de significados lo que guía y da forma al comportamiento humano, más que las fuerzas o factores externos.

El método cuantitativo tradicionalmente se asocia a la medición, al explicar, controlar y predecir fenómenos mediante la utilización, principalmente, de métodos experimentales y matemáticos donde al hacer uso de éstos los resultados son objetivos y no hace falta apelar al juicio de la persona ni de los destinatarios. Las preguntas de evaluación deben ser dirigidas rigurosamente, por lo tanto el evaluador debe mantenerse independiente y sus valores no deben inferir con lo que evalúa, pues aspiran “al realismo, a la objetividad, a la explicación causal y a la verdad universal” (Greene, 2005). Este método ha estado ligado a la verificación, es decir, a verificar y comprobar

teorías. Para ello utiliza la recolección y análisis de datos para contestar preguntas y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición y la estadística para establecer los patrones de comportamiento en una población. Asimismo lleva a cabo relaciones entre variables para realizar afirmaciones y recomendaciones precisas. Su punto de partida es que hay una realidad que conocer, su finalidad es reportar qué sucede, es decir, los hechos que nos den información específica de la realidad que podemos explicar y predecir (Hernández, Fernández, Baptista: 2003).

Por su parte, el método cualitativo, contrario a la medición, se basa en un fundamento humanista para entender la realidad social, aboga por métodos naturalistas y prefiere registrar sus hallazgos en el lenguaje de sus sujetos, considera sus palabras vitales pues estas se convierten en los resultados y descubrimientos de la evaluación. Es considerado subjetivo. Los cualitativistas enfatizan la interpretación, el valor y la naturaleza contextual del conocimiento social (Greene, 2005). Este método busca reconstruir y entender la realidad y está más ligado a la tarea de descubrir y generar teorías, por lo cual las preguntas de evaluación pueden (re) surgir durante el estudio, y basa su recolección de datos en descripciones y observaciones. La finalidad de este método es entender el contexto y/o el punto de vista del actor social (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio: 2003). La información cualitativa puede ser recolectada a través del diseño, pero algunas veces puede aparecer inesperadamente o ser descubierta a través de la investigación exploratoria. Puede implicar un amplio rango de variables del programa, tales como las necesidades de los beneficiarios, cómo y por qué un programa comenzó, metas y planes, personal y procedimiento, equipo e instalaciones, operaciones y gastos, y resultados pretendidos y no pretendidos (Stufflebeam y Shinkfield, 2007: 597). Recomienda una constante interrelación con políticos, promotores y representantes de los intereses afectados para “pactar” la manera y forma de realizar el proceso evaluador (Subirats, 1994).

Las primeras evaluaciones suponían que los programas producían ciertos resultados deseados, el propósito de la evaluación consistiría en comprobar y medir esos efectos. Sin embargo, con el paso del tiempo se fue consciente de que los programas producían otros efectos no previstos, el propósito ya no era sólo verificar sino también el descubrir cómo el programa podría alcanzar los efectos deseados. Estas primeras evaluaciones cuantitativas produjeron en los administradores de los programas ciertas decepciones, pues ellos esperaban que las evaluaciones les hicieran saber, entre otras cosas, qué

funcionaba mejor o qué aspectos había que cambiar, sin embargo eso no ocurría. Al componente sumativo de la evaluación se comenzó también a pedir el componente formativo. En este sentido, el Joint Committee (1994) establece que el análisis de la información cuantitativa o cualitativa, además de ser apropiado y sistemático, debe responder efectivamente las preguntas de la evaluación. Estas preguntas de la evaluación y necesidades de los clientes son el centro de la evaluación, para responderlas de la mejor manera más que la distinción entre diseño cualitativo o cuantitativo se han incrementado los diseños y prácticas de evaluación con métodos mixtos, pudiendo dar mayor énfasis a lo cuantitativo que a lo cualitativo o viceversa dependiendo de la clase y calidad de información que dé validez a las respuestas planteadas en las preguntas evaluativas y responda a las necesidades de su audiencia, logrando así conclusiones justificables acerca del valor del programa evaluado.

En la evaluación educativa la historia no ha sido diferente, los interesados en la educación comenzaron a ver la investigación y evaluación tradicional como una abstracción de la realidad de la vida cotidiana de las escuelas. Fue importante ya no sólo saber qué porcentaje de niños en un país no sabía matemáticas, leer o escribir, sino que ahora interesaba por qué no sabían y qué es lo que se necesitaba para que pudieran aprenderlo. A todo esto se sumaban las grandes cantidades de dinero que se destinaban a los programas y la creciente complejidad de la sociedad (diferencias en cuanto a cultura, conducta, raza, lo político del tema, etc.). El paso de la simple verificación (cuantificación a través del énfasis en exámenes psicométricos a los estudiantes) al descubrimiento (cualitativo) era ya una realidad. La unidad de análisis comenzó a desplazarse de una exclusividad en el individuo como quien aprende a una atención también en el programa como el que enseña y la escuela como el lugar en donde se lleva a cabo la tarea educativa. El evaluador debía tener claro y admitir que no toda evaluación requiere sólo de análisis cuantitativos, y que no es aceptable elegir el método y las técnicas con las que ellos conozcan y se sientan mejor, al elegirlos se debe tener en cuenta las necesidades de la audiencia y las preguntas centrales de la evaluación, y sólo en base a eso seleccionar las que mejor respondan a ellos.

Así entonces, el uso del método exclusivamente cuantitativo ha sido insuficiente. Para un panorama completo en evaluaciones integrales lo más recomendable es el empleo de ambos métodos a través de diversas técnicas y su correspondiente triangulación. Pues las estadísticas y demás análisis cuantitativo, requieren muchas

veces de un complemento y confirmación cualitativo. El papel de ambos análisis es dar las bases para unos juicios finales y recomendaciones válidas y justificadas del programa ante las audiencias interesadas. Hernández López (2001: 136) apunta que la práctica profesional de la evaluación de programas ha revelado cómo las evaluaciones cualitativas suelen restringirse a programas locales, es decir, muy contextualizados, mientras que las cuantitativas son empleadas en aquellos que superan ese ámbito local y son más ambiciosos en sus objetivos de alcance.

Podemos concluir que lo que distingue a ambas posturas metodológicas es su posición respecto a la naturaleza del orden social. El enfoque que de la vida social hace el paradigma cuantitativo emplea los supuestos mecanicistas y estáticos del modelo positivista de las ciencias naturales. Por otra parte, el paradigma cualitativo posee un fundamento humanista para entender la realidad social de la posición idealista que resalta una concepción evolutiva y negociada del orden social, percibe la vida social como la creatividad compartida de los individuos; el mundo social no es fijo ni estático, es cambiante y dinámico y los individuos son conceptuados como agentes activos en la construcción y determinación de las realidades que encuentran. Este interés por los significados sociales y la insistencia en que tales significados sólo pueden ser examinados en el contexto de la interacción de los individuos es lo que distingue a este paradigma del modelo de investigación de las ciencias naturales (Filstead, 2005:62-64).

5.1. Método mixto. La combinación de métodos cualitativos y cuantitativos en la evaluación

Como respuesta al eterno debate sobre la mejor técnica utilizada en la evaluación, Jennifer Greene (2005) ha escrito sobre el método mixto (Mixed-method) como el método que involucra el uso de dos o más tipos diferentes de recolección de datos y técnicas de análisis en la evaluación o investigación social, convirtiéndose en un método capaz de generar mejor conocimiento. Así por ejemplo podemos combinar un experimento y una etnografía o mezclar una encuesta con un estudio de caso; Greene considera esto más factible que el utilizar diferentes diseños de investigación dentro de un mismo estudio. Lo que en realidad importa en este método no es el carácter numérico o narrativo de los métodos usados, sino más bien lo que tiene que ver con el grado de

estandarización y estructura (por ejemplo, decidir por anticipado las preguntas específicas a realizar o permitir que diferentes preguntas surjan durante la entrevista) o el grado de generalidad o particularidad (extender los hallazgos a otras poblaciones o profundizar sobre un contexto o población en particular).

La investigación del método mixto nos ofrece una serie de propósitos que se han desarrollado con el paso del tiempo y que no son excluyentes entre sí sino que varios de ellos se pueden conjuntar en la práctica de la evaluación. Así, al llevar a cabo una investigación con el método mixto esta puede ofrecer:

- Un *entendimiento más defensivo*, con más énfasis en la validez y credibilidad (ejemplo, observaciones estructuradas y análisis cualitativos de documentos);
- Un *entendimiento más extenso*, desarrollando descripciones más completas de nuestro entorno social a través del uso de múltiples perspectivas (por ejemplo, observaciones estructuradas y entrevistas abiertas);
- Un *entendimiento más intuitivo*, con nuevas ideas, perspectivas frescas y conceptos creativos; y
- Un *entendimiento con un gran valor de conciencia y con una mayor diversidad de valores y posturas* a través de la inclusión de diferentes métodos que en sí mismos proponen diferentes valores (por ejemplo, entrevistas abiertas con cuestionarios estructurados).

En este tipo de método, además de mezclarse lo cuantitativo con lo cualitativo, surge el debate acerca de si los investigadores también mezclan supuestos filosóficos y si deberían hacerlo. Esto último implicaría que los supuestos claves incluyen visiones del mundo social (por ejemplo, realismo o construccionismo), perspectivas respecto a la naturaleza del conocimiento social (por ejemplo, objetivas o cargado de valores) y posiciones respecto a qué es más importante conocer (por ejemplo, relaciones causales generalizables o importancia del contexto).

Son tres las posturas que existen al respecto, la primera de ellas argumenta que los supuestos filosóficos son herramientas conceptuales útiles, pero no deberían guiar las decisiones prácticas, pues el diseño y método de estas últimas debería dirigirse por las

demandas del contexto. La segunda argumenta a favor de la mezcla de supuestos filosóficos al mismo tiempo que se mezclan los métodos (postura dialéctica), aquí las posibles tensiones provenientes de los diferentes supuestos se toman como generadoras de nuevo conocimiento. La tercera incluye marcos filosóficos dentro de los cuales diversos métodos y supuestos pueden cómodamente encontrarse (postura pragmática).

En la práctica del método mixto, Greene establece que es poco probable que una sola guía prescriptiva pueda capturar la gran gama de combinaciones y facetas de su posible *diseño, análisis, calidad e informe*. Lo que más bien encontramos son tipologías, posturas y dimensiones a tener en cuenta. Respecto al *diseño* hay tres dimensiones claves. La primera se refiere a la integración o separación de los métodos durante el estudio y al punto en que las conclusiones y deducciones son comparadas y conectadas. Así, por ejemplo, en un diseño integrado, los datos de los diferentes métodos pueden informar del diseño de un instrumento en particular u ofrecernos un diseño muestral de otro, combinándose al final los diferentes tipos de datos en el análisis, produciendo un solo conjunto de resultados y deducciones, de tal forma que no se muestran más como distintos. Por su parte, en un diseño de componentes, los datos conservan su forma original durante todo el proceso, y las conclusiones y deducciones buscan una armonía y conexión más que una integración o combinación completa. La segunda dimensión se refiere a la importancia de los diferentes métodos involucrados, si una metodología es más dominante por lo general el investigador se apegará más a su guía tradicional, pero el reto en la práctica del método mixto radica en otorgar una relativa igualdad de importancia a los diferentes métodos. La tercera dimensión se refiere a la implementación de los diferentes métodos, la cual puede ser de manera simultánea o secuencial, ya sea por razones conceptuales o prácticas.

En cuanto al *análisis de datos* las ideas no están muy catalogadas, y menos aún para los diseños integrados, pero de las investigaciones realizadas se pueden identificar diferentes aproximaciones. Una de ellas sugiere un camino paralelo para los diseños de componentes, un camino cruzado para los dos diseños o un sólo camino para los diseños integrados. En el análisis de caminos cruzados los análisis son iniciados de manera separada, cada uno desde su respectivo ámbito, ya sea cualitativo o cuantitativo, donde después uno de esos datos puede ser transformado y después cruzado con el otro para su comparación y posterior análisis. En el análisis de un sólo camino, los datos de los diversos métodos son fusionados en una sola corriente. Otro de los retos durante la

práctica se refiere al desarrollo. Los criterios y procedimientos para la *calidad* se relacionan con las posturas de las diferentes tradiciones metodológicas, con los diferentes métodos de relativa igual importancia y el esfuerzo de su integración. Por último, algunos investigadores experimentan con el uso de formas de representación mixta para *reportar los resultados* del método mixto. Como vemos, este método aún sigue desarrollándose, pero nos proporciona una opción para conjugar ambos tipos de técnicas con el rigor que una evaluación requiere.

6. LOS ENFOQUES EVALUATIVOS MÁS RELEVANTES PARA INICIOS DEL PRESENTE SIGLO

Hemos notado como cada década ha marcado diversas corrientes en evaluación, algunos evaluadores preferían utilizar los objetivos declarados en el programa para definir los límites de su estudio mientras otros optaban por utilizar los valores de los actores implicados. Desde las primeras prácticas evaluativas varios evaluadores han propuesto su propia metodología para desarrollar una evaluación, a esta manera de priorizar un aspecto, desarrollar y llevar a cabo una evaluación es a lo que llamamos enfoques o modelos evaluativos. Más concretamente, los enfoques de evaluación nos ofrecen un esquema o diseño general que ha de llevarse a cabo, los distintos criterios de valor, y las técnicas y procedimientos para recopilar la información y realizar el respectivo análisis de una determinada realidad. Estos enfoques no son de ninguna manera excluyentes entre sí, sino más bien complementarios y, como bien lo menciona Vedung (1997: 120), es importante tener en cuenta que todo modelo de evaluación ofrece sólo perspectivas y respuestas parciales.

Desde 1960 comenzaron a surgir una gran variedad de enfoques evaluativos, sobre todo en Estados Unidos, y al día de hoy podemos encontrar en la literatura una amplia diversidad de ellos. Una forma típica de clasificarlos ha sido el dividirlos en enfoques clásicos y alternativos. Los primeros con tendencias más racionales en cuanto a su metodología y resultados, dejando de lado las condiciones externas a los programas y

dando por sentado aspectos que influyen de manera importante en la evaluación y sus resultados. Las limitaciones de estas evaluaciones se tradujeron en la irrelevancia de sus resultados debido a que la mayoría de las veces la evaluación no respondía a las necesidades de los decisores o grupos sociales, quienes tenían muy poca participación en el proceso evaluativo. Como respuesta, aparecieron enfoques que se preocupaban más por incluir a la gran mayoría de los agentes involucrados en los programas y su evaluación.

Al igual que Stufflebeam (2007) consideramos que la importancia de analizar los distintos enfoques evaluativos reside en que permite tanto a evaluadores como clientes diferenciar los estudios meramente evaluativos de aquellos que en nombre de la evaluación son estudios que se prestan a la corrupción o responden a intereses meramente políticos. Desde la óptica científica el análisis de los enfoques evaluativos nos ayuda a identificar, examinar y establecer aspectos conceptuales y técnicos para el desarrollo de la evaluación como disciplina. En un sentido más operativo ayuda a los evaluadores a considerar y aplicar selectivamente marcos de trabajo apropiados para cada evaluación y bajo ciertas circunstancias. Igualmente, al analizar los enfoque evaluativos podemos ubicar sus fortalezas y debilidades, y determinar el mérito en el uso de algún enfoque, cuándo y cómo son mejor aplicados e incluso poder hacer mejoras a los enfoques y elaborar mejores alternativas, y según sea el caso conceptualizar enfoques híbridos para la evaluación de programas.

Stake (2006) ha hecho una relación de los enfoques en base a los roles habituales de la evaluación. Dentro de los enfoques que tienen una predisposición a la *medición de la consecución de los objetivos* se encuentran la evaluación instrumentalista, la evaluación de la discrepancia, la evaluación de modelos lógicos, la evaluación de resultados, la evaluación de impactos, la evaluación intencional y la evaluación de ecuaciones de regresiones. Los enfoques que se inclinan por el *desarrollo organizativo* incluyen la evaluación basada en las decisiones, la evaluación basada en la utilización, la evaluación centrada en el cliente, el autoestudio organizativo, la investigación-acción, la evaluación emancipadora y la acreditación institucional. Entre los enfoques de evaluación empleados por los evaluadores con una inclinación a la detección de la *calidad holística* nos encontramos con la evaluación naturalista, la evaluación interpretativa, la evaluación constructivista, la evaluación comprensiva y la evaluación transaccional. Los enfoques evaluadores que muestran una predisposición a la búsqueda

y la valoración de la *calidad de la estrategia o política* son la evaluación basada en la teoría, los estudios experimentales, la evaluación basada en las ciencias sociales y la evaluación con modelos causales. Finalmente, los enfoques evaluadores con una inclinación por el estudio de las cuestiones humanas y por la *contribución a la acción social* son la evaluación participativa, la evaluación colaborativa, la evaluación democrática, la evaluación emancipadora y la evaluación personalista.

Stufflebeam (2000, 2007), por su parte, ha realizado una clasificación de los enfoques evaluativos partiendo de los enfoques más representativos del siglo XX y ha obtenido una lista de los enfoques que, a su punto de vista, indican su validez en este siglo XXI. Para esta clasificación se ha basado en el grado de conformidad a la definición de evaluación vista como un *estudio diseñado y dirigido a ayudar a cierta audiencia a valorar el mérito y valor de un objeto*. Usando esta definición, los enfoques de evaluación de programas fueron clasificados en cuatro categorías en un primer estudio en el año 2000 y agregó una categoría más en el 2007:

1.- *Pseudoevaluaciones*. Incluye los enfoques que promueven hallazgos inválidos o incompletos y que generalmente están motivados por objetivos políticos. Aquí encontramos al enfoque de relaciones públicas y los estudios políticamente controlados. Para el 2007 agregó tres enfoques más, nos referimos a las evaluaciones complacientes, evaluación por pretexto y empowerment bajo la apariencia de evaluación.

2.- *Enfoques orientados a las preguntas y métodos de la evaluación* (Cuasievaluaciones). Por una parte, se centra en preguntas y respuestas que pueden ser o no suficientes para valorar el mérito o valor de un programa. Por otra parte, hace uso de algunos métodos preferentes. Estos enfoques pueden utilizar como sus puntos de partida objetivos operacionales, dispositivos de medida estandarizados, procesos de costo-análisis, juicios de expertos, una teoría de modelo de un programa, procedimientos de estudios de caso o emplear una mezcla de métodos cualitativos y cuantitativos. La mayoría enfatiza la técnica cualitativa y postula que es mejor responder a pocas preguntas que intentar una valoración extensa del mérito o valor de alguna cosa. Se les llama cuasievaluaciones porque algunas veces dan evidencia que permite la valoración completa de un programa, mientras que otras su foco de atención es muy estrecho. Aquí se incluyen a los estudios basados en objetivos; la rendición de cuentas, particularmente los estudios de pago por resultados; los programas de medición de objetivos; la

evaluación de resultados como valoración del valor añadido; la medición del funcionamiento; los estudios experimentales; la gestión de sistemas de información; el análisis costo beneficio; la aclaración a la audiencia (clarification hearing); las evaluaciones de estudios de caso; la crítica y conocimiento; la evaluación basada en la teoría del programa y los estudios de métodos mixtos. Para 2007 se agregó también al método del caso de éxito.

3.- *Enfoques orientados a la mejora y rendición de cuentas.* Pone énfasis en la necesidad de valorar de una manera completa el mérito y valor de un programa. Busca la amplitud al considerar todas las preguntas y criterios necesarios para valorar el programa y suele utilizar las necesidades de valoración de los stakeholders del programa como su criterio base para valorar el mérito o valor del mismo. Igualmente buscan examinar de manera completa la pertinencia de los criterios técnicos y económicos para juzgar el programa y buscan todos los resultados relevantes y no sólo los estipulados en los objetivos del programa. En cuanto a los métodos, utiliza tanto los cuantitativos como cualitativos. Hablamos de enfoques orientados a la decisión y rendición de cuentas, los orientados al consumidor y los enfoques de acreditación y certificación.

4.- *Enfoques dirigidos a la agenda social y al apoyo.* Estos enfoques pretenden hacer una diferencia en la sociedad a través de la evaluación de programas y buscan asegurar que todos los segmentos de la sociedad tengan el mismo acceso a la educación, servicios y demás oportunidades sociales. La perspectiva que emplean para describir, investigar y juzgar el programa es tanto la de los stakeholders así como la de los expertos. En estos enfoques encontramos a los estudios centrados en el cliente o evaluación responderte, la evaluación constructivista y la evaluación democrática deliberativa.

5.- *Enfoques eclécticos.* Este ha sido el quinto enfoque que Stufflebeam agregó a su clasificación recientemente, aquí los evaluadores no se comprometen con ninguna filosofía en particular de evaluación, ni con un enfoque metodológico o misión social. En vez de ello, han avanzado en enfoques pragmáticos que hacen uso de un amplio rango de ideas y procedimientos de otros enfoques evaluativos. Este tipo de enfoques no tiene lealtad a ninguna escuela de pensamiento evaluativo, pero selecciona de ellas las doctrinas y las aplica a sus estudios. Sus enfoques son diseñados para dar cabida a las necesidades y preferencias de un amplio rango de clientes de la evaluación y tareas

evaluativas. En consecuencia, este tipo de evaluadores emplea ya sea bases filosóficas, marcos conceptuales, y procedimientos que los puedan conducir a los objetivos específicos de la evaluación y cumplir los deseos de los clientes de la evaluación. Muy probablemente ellos emplearán selectivamente elementos de varios enfoques evaluativos. El enfoque que Stufflebeam considera en esta categoría es la evaluación centrada en la utilización, enfoque que en su anterior clasificación del año 2000 incluía en los enfoques dirigidos a la agenda social y al apoyo.

Después de analizar todos los enfoques, Stufflebeam concluyó en primera instancia que sólo nueve de ellos podían ser identificados como los más fuertes y prometedores para continuar su uso y desarrollo en este siglo¹³. Estos enfoques eran, en base a un mayor mérito y dentro de las categoría de *mejoramiento y rendición de cuentas, agenda social y apoyo, y enfoques de evaluación orientados a las preguntas y métodos*: los estudios orientados a la decisión o rendición de cuentas, los estudios enfocados al consumidor, los enfoques de acreditación o certificación, la evaluación centrada en la utilización, los estudios centrados en el cliente, la evaluación democrática deliberativa, la evaluación constructivista, el estudio de caso y la evaluación de resultados como valoración del valor añadido. Pero años después redujo su lista a ocho enfoques donde descartó a la evaluación de resultados como valoración del valor añadido, los enfoques de acreditación o certificación y la evaluación democrática deliberativa. En su lugar agregó la evaluación basada en objetivos y el diseño experimental, pues se cree que pueden ser buenas alternativas a la evaluación. Sin embargo, se sigue creyendo que los otros seis enfoques son más recomendados para considerarse en una evaluación de programas.

La clasificación de evaluación que presentamos a continuación está basada en esta propuesta de Stufflebeam y en los enfoques relevantes para este siglo. Atendemos a esta clasificación debido a que parte de una definición de evaluación ampliamente aceptada y que también es utilizada en esta tesis doctoral: “valorar el mérito y valor de un objeto”, además de que los enfoques son los más relevantes y citados en la literatura de evaluación. Consideramos oportuno dividir los enfoques en clásicos y alternativos para el siglo XXI, donde ya la última clasificación de Stufflebeam recoge los enfoques

¹³ Para llegar a la clasificación de sus enfoques (ordenados en base al mérito) y después a la elección de los enfoques, Stufflebeam se basó en los “Estándares de Evaluación de Programas” del Joint Committee (Utilidad, Factibilidad, Legitimidad y Adecuación) y después dedujo los enfoques utilizando una lista de control especial de “Estándares”.

clásicos. En la exposición de los enfoques hacemos un breve análisis de cada uno de ellos mencionando su principal exponente, sus principales características, su propósito, las principales preguntas a las que responde, los valores y método que utiliza, y sus ventajas y desventajas. Los enfoques analizados serán:

Tabla 1.2 Enfoques clásicos vs enfoques alternativos para el siglo XXI

Enfoques clásicos	Enfoques alternativos para el siglo XXI
Enfoque por objetivos	Estudios orientados a la decisión y a la rendición de cuentas
Modelos experimentalistas	Estudios orientados al consumidor
	Enfoques de acreditación y certificación
	Evaluación centrada en la utilización
	Estudios centrados en el cliente
	Evaluación democrática deliberativa
	Evaluación constructivista
	Estudio de casos
	Evaluación de resultados como valoración del valor añadido

6.1. Evaluación por objetivos

Modelo propuesto por Tyler (1942) para las primeras evaluaciones en realizarse. Él definió a la evaluación como “el proceso de determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado” (Tyler, 1949). El propósito, por lo tanto, era determinar si los objetivos del programa habían sido alcanzados o no. Para ello se tomaba como punto de partida las metas y objetivos (tal cual aparecían enunciados) del programa, para después delimitarlos de un modo jerárquico y medible y proceder a la selección y puesta en práctica de los instrumentos adecuados para medir las situaciones del programa en que se realizaban o no los objetivos. El proceso finalizaba con el análisis comparativo de la información recopilada y de la que se quería lograr, averiguando hasta qué punto el programa había favorecido o dificultado la consecución de los objetivos, deduciéndose así si se había tenido éxito en el trabajo valorado. Los métodos utilizados son principalmente los cuantitativos, ya que tienden a ser sistemáticos y racionales, los test son particularmente usados.

La evaluación por objetivos tiende a emitir juicios sobre el producto final. Se basa en el supuesto de que es posible dar respuestas científicas u objetivas a las preguntas del

proceso de evaluación, otorgando un papel secundario al consenso y la relación con los actores del programa. Su ventaja reside en que al ser común su uso, los administradores de los programas ya tienen experiencia con él. Sus desventajas radican en que pareciera sencillo de realizar, pero en la práctica surgen problemas debido a que no siempre los objetivos se presentan de una manera clara y operacional, pues muchas veces están especificados en términos generales, abstractos y confusos. Además, al centrarse en una información concreta y final otorgan pocas posibilidades para la mejora del programa y, a menudo, la información que ofrecen es limitada y no proporciona las suficientes bases para juzgar el mérito o valor del objeto. Una desventaja más es que no revelan los efectos secundarios tanto positivos como negativos.

6.2. Modelos experimentalistas

En 1966 D. Campbell y J. Stanley introducen los diseños preexperimentales, experimentales y cuasiexperimentales, que han constituido una de las formas tradicionales de evaluación. Estos diseños llevan implícita la consideración de la acción pública como una ciencia donde es posible realizar experimentos sobre la realidad. El propósito es determinar las relaciones causales entre variables dependientes e independientes específicas (por ejemplo, entre un método educativo y el rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas), basándose en “cinco principios fundamentales: las relaciones causales, comparación de medidas, asignación aleatoria, representatividad y posibilidad de replicar el experimento” (Monnier, 1995: 44).

El principio que siguen los experimentalistas es la formulación de una hipótesis donde una acción “X” producirá un cambio “Y” en la dirección pretendida, y para esto es necesario no introducir modificaciones al tratamiento experimental mientras dure el programa. Los resultados se basan en la obtención de datos cuantitativos y el método que utilizan es la comparación de los resultados alcanzados por un grupo sometido al programa (grupo experimental) y otro fuera del mismo (grupo de control). Lo anterior implica que de la población a la que va dirigido el programa se eligen unidades (grupos, comunidades, escuelas, aulas...) que recibirán la atención-beneficio del mismo y, a su vez, existe otro grupo que no recibirá la atención pero que servirá para determinar los efectos de la acción. Un punto importante es la asignación aleatoria de los individuos a

cada uno de los dos grupos, ya que “únicamente una muestra aleatoria asegura que todos los individuos de una misma población tengan la misma oportunidad de ser seleccionados y por tanto que los resultados puedan ser generalizados a toda la población” (Langbein, 1980: 65). El éxito en el programa radica en el hecho de si el grupo experimental obtiene mejores resultados que el grupo de control.

Las preguntas de evaluación son establecidas por los investigadores, los diseñadores del programa o las figuras políticas, siendo la pregunta más frecuente el saber cuáles son los efectos de una intervención en una variable específica de resultados. Una ventaja de este enfoque es que proporciona métodos sólidos para establecer relaciones causales inequívocas entre el tratamiento y las variables de resultado. Sin embargo, a pesar de que su uso y éxito en experimentos en campos como la medicina y agricultura les ha dado credibilidad, estos modelos resultan difíciles de aplicar en la práctica social debido a que en los programas sociales influyen muchos factores externos que no pueden controlarse dentro de un “laboratorio” (cambios en el contexto, comportamiento de los diversos involucrados...), esto ha provocado que hoy en día este método resulte no muy positivo para realizarse en el ámbito social.

6.3. Estudios orientados a la decisión y a la rendición de cuentas

La parte orientada a la decisión de este enfoque hace énfasis en el uso productivo de la evaluación para mejorar el programa; por su parte, la rendición de cuentas tiene un uso retroactivo al juzgar el mérito y valor del programa. El propósito más importante de la evaluación no es el de demostrar, sino el de mejorar; y por tal razón pretende proporcionar a los responsables de tomar decisiones información adecuada y bases valorativas para actuar y justificar decisiones que resulten en un uso informado del desarrollo, entrega y toma de decisiones del costo efectividad de los servicios. Para esto, se involucra tanto a los responsables de tomar decisiones como a los stakeholders¹⁴ de todos los niveles organizativos del programa para establecer la evaluación, se toman en cuenta sus preguntas más importantes, y se les entregan los resultados de una manera puntual.

¹⁴ Aquí se puede incluir a todas las personas y grupos que deban hacer elecciones relacionadas con el comienzo, planeación, implementación y uso de los servicios de un programa.

Este intercambio entre el evaluador y los diversos grupos supone, por una parte, que la información producida sea relevante y, por otra, que ayude a determinar qué reportes de evaluación serían los más útiles para el personal del programa y demás stakeholders. Tanto el intercambio entre el evaluador y los diversos grupos así como la información producida sirven de vehículo para una retroalimentación de la evaluación, usada en la mejora del programa. Esa misma información ayuda también a producir un expediente de rendición de cuentas. Mediante la implicación de los stakeholders, a través de los procesos de evaluación, los evaluadores sientan las bases para aportarles el entendimiento y valor de los procesos de evaluación y así aplicar los hallazgos.

Este enfoque proporciona una evaluación tanto formativa como sumativa al centrar sus necesidades de información en la valoración de necesidades, problemas, y oportunidades; identificación y valoración de programas alternativos; valoración de planes de programas; valoración de las aptitudes y desempeño del personal; valoración de las instalaciones y materiales del programa; monitoreo y valoración del proceso; valoración de los resultados pretendidos y no pretendidos y de corto y largo alcance; y valoración de costo-efectividad. El enfoque logra un balance en el uso de los métodos cualitativos y cuantitativos, entre otros, utiliza encuestas, necesidades valorativas, estudios de caso, equipos de apoyo, observaciones, entrevistas y diseños cuasiexperimentales y experimentales.

Entre los representantes de este enfoque encontramos a Cronbach (1963), quien sin utilizar los términos de evaluación formativa y sumativa los definió, y recomendó a los educadores reorientar sus evaluaciones y pasar de una orientación centrada en los objetivos a una preocupación por tomar mejores decisiones en los programas.

Stufflebeam (1966) es otro exponente. Él argumentó que las evaluaciones deberían ayudar al personal del programa a tomar y defender las decisiones clave que reúnan las necesidades de los beneficiarios. Al mismo tiempo que apoyaba una orientación a la mejora de la evaluación, también enfatizó que los evaluadores debían informar las decisiones y facilitar información para la rendición de cuentas. Definió a la evaluación como “el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los

fenómenos implicados” (1987: 183). Esta definición refleja su propuesta de evaluación y resume los conceptos clave de su modelo planteado: CIPP (Contexto, Inputs, Proceso, Producto), cuyo propósito principal es generar información útil. Este modelo se basa en cuatro tipos de evaluación:

Evaluación del contexto.- Caracteriza el marco en el que se desenvuelve el programa. Consiste en identificar las virtudes y defectos del objeto de la intervención, así como un análisis y valoración de las necesidades del mismo, pretendiendo desarrollar objetivos que sean coherentes con dichas necesidades. En este sentido, habrá que definir el contexto institucional, identificar la población objeto de estudio y valorar sus necesidades y diagnosticar los problemas que subyacen en las mismas. Este tipo de evaluación ayudará al establecimiento o ajuste (según sea el caso) de las metas.

Evaluación de los inputs (entrada).- Consiste tanto en el análisis del programa y planificación de la intervención, como en la identificación y valoración de los métodos aplicables. Busca ayudar en el establecimiento de estrategias alternativas en el contexto de las necesidades y desarrollar un plan que sirva a sus propósitos, así como detectar aquellas propuestas innovadoras que fracasarán en caso de ser implantadas. Las propuestas deben ser valoradas de acuerdo a criterios como el interés que tienen para las necesidades, problemas y objetivos establecidos, su solvencia y viabilidad.

Evaluación del proceso.- Es una comprobación continua de la realización del plan. Analiza la realización de la intervención, las actividades desarrolladas y la implementación del programa para presentar un informe del programa, comparándolo con lo que se había planificado. Su misión es ayudar a que el programa se lleve a cabo tal y como se ha planteado o, en su caso, modificarlo.

Evaluación del producto.- Su propósito es valorar, interpretar y juzgar los logros de un programa. Consiste en el análisis de los resultados en base a los objetivos y la información obtenida en las otras etapas, conociendo hasta qué punto el programa ha satisfecho las necesidades del grupo al que pretendía servir, así como los efectos, deseados o no, del programa.

Las ventajas de este enfoque son que incita a todos los involucrados en el programa a usar la evaluación de manera continua, a planear sistemáticamente y a implementar programas que reúnan las necesidades de la población objetivo. Ayuda también a tomar

decisiones a todos los niveles del programa y a hacer énfasis en la mejora. De igual manera presenta información y un fundamento para ayudar al personal del programa a rendir cuentas por sus decisiones y acciones en el mismo. El enfoque involucra a todos los stakeholders en el proceso de evaluación para asegurar que sus necesidades de evaluación están bien establecidas y para alentarlos y apoyarlos a hacer un uso efectivo de los hallazgos evaluativos. Es una evaluación completa ya que atiende el contexto, la entrada (input), el proceso y los resultados (outcomes).

Su mayor desventaja es que la colaboración requerida entre un evaluador y los stakeholders podría impedir la evaluación en ciertas etapas y/o influenciar sus resultados, especialmente cuando la situación evaluativa está cargada políticamente. Otra desventaja podría darse cuando los evaluadores están influenciando activamente el curso de un programa y se identifican muy estrechamente con él de tal manera que pierden algo de independencia (necesaria para proveer reportes objetivos y francos).

6.4. Estudios orientados al consumidor

El enfoque considera el bienestar del consumidor como la justificación principal de un programa. El propósito es juzgar el relativo mérito y valor de los productos y servicios de programas alternativos y, así, ayudar a los contribuyentes, profesionales y beneficiarios potenciales a hacer elecciones acertadas. Las preguntas para este enfoque son derivadas de la sociedad, de los componentes del programa, y especialmente del marco de referencia del evaluador. La pregunta general es: ¿Cuál de las diferentes alternativas de programas es la mejor elección, dados sus costos diferenciales, las necesidades del grupo consumidor, los valores de la sociedad en general y la evidencia tanto de resultados positivos como negativos? Aquí, el evaluador debería ayudar a los diseñadores a producir y entregar servicios y productos que sean de una excelente calidad y de gran uso para el consumidor (por ejemplo estudiantes, sus padres, maestros y contribuyentes). Más importante aún, el evaluador debería ayudar a los consumidores a identificar y valorar el mérito y valor de los programas, servicios y productos ofrecidos.

Los temas valorativos son muy amplios, incluyen la descripción del programa, los antecedentes y el contexto, los clientes, los consumidores, los recursos, las funciones, el

sistema de entrega, los valores, los estándares, el proceso, los resultados, los costes, los opositores, la generalización, la trascendencia estadística, las necesidades valorativas, la importancia práctica, las recomendaciones, los reportes, y la metaevaluación. El proceso de evaluación comienza con la consideración de un amplio rango de estos temas, después compila información de todos ellos y finalmente termina en un juicio compacto del mérito y valor del programa. Los métodos que utiliza son las listas de control, necesidades valorativas, evaluación libre de objetivos, diseños experimentales y cuasiexperimentales, análisis del modus operandi, aplicación de códigos de conducta ética y análisis de costes (Scriven, 1972). El enfoque se centra en emplear una lista de control válida para los aspectos clave del programa. Scriven (1991) desarrolló una “Key Evaluation Checklist” para este propósito.

Asimismo, Scriven (1967, 1973) fue un pionero en la aplicación de este enfoque con su evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos, conocido en inglés como *goal-free evaluation*, donde no toma como criterio de evaluación los objetivos del programa sino más bien las necesidades fundamentales de los usuarios-consumidores de un programa. Sostiene que el evaluador no sólo no debe basar su evaluación en los objetivos del programa, sino que debe procurar deliberadamente no informarse sobre ellos con el propósito de no caer en sesgos tendenciosos, por lo tanto debe mantenerse independiente y no dejarse manejar por los intereses de los involucrados. Para Scriven, el hecho de que los objetivos estipulados en el programa no se cumplan no resulta un problema si en cambio el efecto fue beneficioso para la población a pesar de que éste no haya sido intencionado o que, por el contrario, los objetivos se logren mediante efectos indeseables. A Scriven también se le deben los términos de evaluación formativa y sumativa. De acuerdo con él, la meta fundamental de una evaluación válida es juzgar el mérito del programa, valorarlo comparativamente y valorarlo en conjunto. Se espera también que los evaluadores sometan sus evaluaciones de programas a evaluaciones, y a eso lo llamó metaevaluación.

Una de las ventajas de la evaluación orientada al consumidor es que es un intento valorativo para proteger a los consumidores de programas, servicios y productos de mala calidad y guiarlos a la defensa y uso de aquellas contribuciones que mejor y más efectivamente establezcan sus necesidades. El enfoque hace énfasis en valoraciones independientes y objetivas y su esfuerzo reside en lograr una valoración integral del mérito y valor para producir una alta credibilidad con el grupo de consumidores. Su

principal desventaja viene de esta independencia de los evaluadores quienes pueden no ayudar a hacer un mejor trabajo en servir a los consumidores.

6.5. Enfoques de acreditación y certificación

Actualmente muchas instituciones educativas, hospitales, y otras organizaciones de servicio son sujeto de un estudio de acreditación, y muchos profesionales, en una u otra ocasión, se han encontrado con los requerimientos de la certificación para lograr una posición. Así, el propósito de este enfoque es determinar si las instituciones, programas institucionales, y/o el personal deberían ser aprobados u homologados para realizar funciones específicas, es decir, probar si reúnen los requisitos de las profesiones y áreas de servicio o si son apropiados para servir a las funciones que la sociedad les ha designado. Las preguntas en este estudio surgen del cuerpo de acreditación o certificación, y la pregunta que se establece es si ¿los programas y personal de las instituciones reúnen los estándares mínimos, y cómo puede ser mejorada su actuación? Así, este enfoque tiene un matiz para la rendición de cuentas con elementos de mejora.

Los valores utilizados en este tipo de estudio son usualmente los lineamientos y criterios que algún cuerpo de certificación y acreditación ha adoptado. Los métodos comúnmente usados son el auto-estudio y el auto-reporte de manera individual o por institución. En el caso de las instituciones, se les asignan paneles de expertos para que las visiten, verifiquen su auto-reporte, y junten la información adicional necesaria. Las bases para el auto-estudio y las visitas por los paneles de expertos son usualmente los lineamientos y criterios que han sido especificados por la agencia de acreditación.

La acreditación en el campo educativo fue iniciada por el College Entrance Examination Board alrededor del 1901. Desde entonces, la función de acreditación ha sido implementada y expandida, especialmente por la Cooperative Study of Secondary School Standards, desde 1933. Posteriormente, los enfoques de acreditación han sido desarrollados, expandidos, y administrados por la North Central Association of Secondary Schools and Colleges, junto con sus agencias acreditativas regionales a través de los Estados Unidos, y por muchos otros cuerpos de acreditación y certificación. Prácticas similares de acreditación son encontradas en muchas otras profesiones.

La mayor ventaja de este tipo de estudios es que ayuda a las personas a realizar juicios informados acerca de la calidad de las organizaciones y programas, y las aptitudes del personal. Las mayores dificultades son que los lineamientos de los cuerpos de acreditación y certificación a menudo ponen énfasis en las entradas y el proceso y no en los resultados. Por otro lado, los auto-estudios y los procesos de visita usados en la acreditación ofrecen muchas oportunidades para la corrupción y la actuación ineficaz; por lo tanto aquí también se recomienda que los procesos de certificación y acreditación se sometan a metaevaluaciones independientes.

6.6. Evaluación centrada en la utilización

La evaluación centrada en la utilización es un enfoque propuesto por Patton (1980, 1982, 1997), aunque también el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation ha hecho énfasis en la utilización de la evaluación (1981, 1994). El propósito principal de este enfoque es que los hallazgos sean utilizados, se basa en el principio de que es más probable que los sujetos entiendan, valoren, y usen los hallazgos de una evaluación si ellos fueron de manera significativa involucrados en el proyecto. Así pues, el enfoque consiste en realizar un estudio de evaluación en colaboración con un grupo identificado de usuarios prioritarios con el propósito de centrarse en sus usos pretendidos de la evaluación. Los usuarios prioritarios son elegidos a través de un análisis cuidadoso y minucioso de los stakeholders, donde el evaluador identifica sus múltiples perspectivas e intereses que deberían ser representados en el estudio. El evaluador selecciona un grupo que represente a los stakeholders del programa y los involucra para establecer sus necesidades de evaluación, el uso pretendido de sus hallazgos, la conducción de la evaluación, y el tipo de reportes (ejemplo, oral o escrito) que deberían ser proporcionados. De esta manera, son los usuarios objetivo quienes determinan qué información es requerida, cómo y cuándo debe ser reportada, y cómo será usada. El evaluador ayuda a los usuarios a tomar estas decisiones ofreciéndoles un menú de posibles usos, información, y reportes de la evaluación. Así, dependiendo de las circunstancias, el evaluador puede jugar varios roles: capacitador, experto en medición, experto externo, analista, portavoz o mediador; sin dejar de lado su faceta como negociador.

Todos los aspectos elegidos y aplicados en esta evaluación son para ayudar a los usuarios objetivo a obtener y aplicar los hallazgos de la evaluación en los usos pretendidos. Las bases para interpretar los hallazgos de la evaluación son los valores de los usuarios. Para incrementar la posibilidad de uso de los hallazgos se faculta al grupo representativo de stakeholders para determinar las preguntas de la evaluación y las necesidades de información. Las preguntas han de ser determinadas localmente, pueden establecer un amplio rango de inquietudes, y probablemente cambiarán conforme la evaluación se desarrolle. Estas preguntas darán las bases para la recolección de la información y reporte de planes y actividades (siempre y cuando los usuarios continúen con su atención en ellas). Los principales posibles usos de los hallazgos de la evaluación contemplados en este enfoque son la valoración del mérito y valor, la mejora y la generación de conocimiento.

Los métodos y técnicas utilizadas serán aquellas que mejor se adapten a la evaluación a realizar, por ejemplo cuantitativo y cualitativo, formativo y sumativo, naturalista y experimental. El método de la evaluación de programas centrados en la utilización es etiquetado como “activo-reactivo-adaptativo y sensible”, enfatizando que la metodología se convierte en respuesta a las deliberaciones en curso entre el evaluador y el grupo de clientes, y teniendo en consideración las dinámicas contextuales. Patton (1997: 383) dice que “los evaluadores son activos al presentar a los usuarios deseados sus propios mejores juicios acerca del foco de la evaluación y los métodos; son reactivos al escuchar atenta y respetuosamente las inquietudes de los demás; y son adaptables en encontrar formas para diseñar evaluaciones que incorporen diversos intereses... mientras que reúnen altos estándares de la práctica profesional.”

La mayor ventaja de este enfoque es que involucra a los stakeholders para determinar los propósitos y procedimientos de la evaluación y usa su participación para promover el uso de sus hallazgos. Más que tratar de alcanzar y trabajar con todos los stakeholders, el enfoque de Patton trabaja concretamente con un grupo selecto y representativo de usuarios. Además, atiende de manera cercana la dinámica contextual y pone atención en la necesidad de reunir todos los estándares relevantes de evaluación. Las limitaciones tienen que ver con el reemplazo de los usuarios, ya que esto puede requerir que la evaluación del programa sea renegociada para renovar las perspectivas de los impactos de la evaluación, ocasionando un desvío o retraso en el proceso. Además, el enfoque parece ser vulnerable a la corrupción por los grupos usuarios, a

partir de que a ellos se les da mucho control sobre lo que será investigado, las preguntas establecidas, los métodos empleados y la información obtenida. Los stakeholders con sus intereses en conflicto pueden influenciar de manera inapropiada la evaluación. Este enfoque requiere de una fuerte habilidad para la negociación, comunicación y habilidades políticas por parte del evaluador, así como experiencia en el amplio rango de los métodos de evaluación cuantitativa y cualitativa.

6.7. Estudios centrados en el cliente (o evaluación sensible)

Robert Stake (1983) es su principal exponente, utiliza como principal criterio de valor las necesidades de los clientes de la evaluación con el fin de proporcionarles información evaluativa útil. Para ello el evaluador debe trabajar con y para apoyar a un grupo diverso de clientes incluyendo, por ejemplo, maestros, administradores, diseñadores, contribuyentes, legisladores y patrocinadores financieros. Ellos son los clientes en el sentido de que apoyan, desarrollan, administran, u operan directamente los programas bajo estudio y buscan o necesitan el consejo de los evaluadores y un asesoramiento en el entendimiento, juicio y mejora de los programas. El evaluador debe interactuar continuamente con, y responder a, las necesidades evaluativas de los diversos clientes. Para esto, el evaluador suele negociar con el cliente sobre lo que ha de hacerse y “responde” a lo que quieren saber los distintos destinatarios. De manera simultánea a esto, el evaluador procura obtener información sobre los propósitos, historia, transacciones, y resultados del programa. Se da una especial atención a los efectos secundarios y a los estándares y juicios de varias personas sobre el programa (es obligación del evaluador reflejar todos los intereses pertinentes en la evaluación). Así entonces, el proceso comienza con un análisis de la base conceptual del programa; continúa con la identificación de las normas de calidad establecidas con criterios explícitos por grupos de referencia importantes en cada caso; para proseguir con la descripción detallada del programa que incluye antecedentes, actividades y resultados/consecuencias; finalizando con la valoración en función de comparar los datos descriptivos con las normas de calidad.

La comunidad, los profesionales, y los grupos beneficiarios en el ambiente local, junto con los expertos externos del programa, son los que establecen las preguntas. En

general, quieren conocer lo que el programa logró, cómo operó, y cómo fue juzgado por las personas involucradas y los expertos en el área del programa. Las preguntas más específicas de la evaluación surgen a medida que el estudio se desarrolla, basado en la continua interacción del evaluador con los stakeholders.

Stake ha expresado escepticismo en la investigación científica como fiable para desarrollar generalizaciones acerca de los servicios humanos, y pesimismo acerca de los beneficios potenciales de las evaluaciones formales de programas. Por lo tanto, la metodología y presentación utilizadas son básicamente cualitativas: métodos pluralistas, flexibles, interactivos, holísticos, subjetivos y orientados hacia el servicio. Dependiendo del propósito de la evaluación, el evaluador puede legítimamente emplear un rango de diferentes métodos, por ejemplo el estudio de caso, observación, reportes de los oponentes, y reportes narrativos. La presentación del informe suele ser informal y narrativa. La evaluación del programa puede culminar en hallazgos y conclusiones conflictivas, dejando la interpretación a los ojos del espectador.

La mayor fortaleza de este enfoque es que involucra la acción-investigación, en la cual la gente que financia, implementa, y usa los programas son ayudados a conducir sus propias evaluaciones y usar los hallazgos para mejorar sus conocimientos, decisiones, y acciones. Al mismo tiempo que los evaluadores analizan los intereses de los stakeholders y buscan información relevante, también examinan los fundamentos, antecedentes/trayectoria, procesos y resultados del programa (tanto intencionados como no intencionados). Su debilidad tiene que ver con la credibilidad externa, a raíz de que la gente en el contexto local tienen un control considerable sobre la evaluación de su trabajo. De igual manera, el trabajo tan cercano del evaluador con los stakeholders puede perder la perspectiva de independencia. El enfoque no es muy dado a reportar los hallazgos a tiempo para la decisión o en la fecha límite para la rendición de cuentas. Además, más que conllevar la finalización, los aspectos contrarios y cualidades divergentes del programa pueden generar confusión y pugnas entre los stakeholders.

6.8. Evaluación democrática deliberativa

Este enfoque originado por Ernest House funciona dentro de un marco democrático explícito. Se propone emplear la participación democrática en el proceso de llegar a una

valoración defendible del programa. El evaluador determina las preguntas de la evaluación, pero lo hace a través del diálogo y la deliberación con los stakeholders. House y Howe presentan 10 preguntas para valorar la idoneidad de la evaluación democrática deliberativa: ¿Los intereses de quién están representados? ¿La mayoría de los stakeholders están representados? ¿Alguien está excluido? ¿Hay serios desequilibrios de poder? ¿Hay procedimientos para controlar los desequilibrios? ¿Cómo participa la gente en la evaluación? ¿Qué tan real es su participación? ¿Cómo es su interacción? ¿Hay deliberación reflexiva? ¿Qué tan contemplada y extendida está la deliberación?

El enfoque considera esenciales, en todos los aspectos de validez de evaluación del programa, tres dimensiones: participación democrática, diálogo para examinar y validar las sugerencias de los stakeholders, y deliberación para llegar a valoraciones defendibles del mérito y valor de un programa. La dimensión democrática, identifica y planifica una participación equitativa de todos los stakeholders interesados a lo largo del curso de la evaluación, no tolera un desequilibrio de poder. En la dimensión del diálogo, el evaluador encarga/involucra a los stakeholders y a otras audiencias a ayudar en la recopilación de hallazgos preeliminares. Posteriormente, los colaboradores discuten y debaten los hallazgos del anteproyecto para asegurarse que ningún punto de vista de los participantes está mal representado. En el escenario deliberativo, el evaluador considera y discute con otros todas las sugerencias e información obtenida y solamente después presenta lo que considera una valoración del mérito y valor de un programa. A todos los stakeholders interesados se les da voz en la evaluación, y aunque el evaluador reconoce sus puntos de vista en el reporte final, también puede expresar su desacuerdo con algunos de ellos. Los métodos empleados pueden incluir charlas con los stakeholders, encuestas y debates. La incorporación, el diálogo y la deliberación son considerados relevantes en todos los escenarios de una evaluación (concepción, diseño, implementación, análisis síntesis, redacción, presentación y discusión/debate).

Entre las ventajas del enfoque podemos mencionar que es un intento directo para hacer evaluaciones justas y que se esfuerza por la participación democrática de los stakeholders en todos los escenarios de la evaluación. Busca la incorporación de los puntos de vista de todas las partes interesadas y emplea el diálogo para examinar y validar las sugerencias de los stakeholders. Al rendir la valoración final, el evaluador asegura la finalización. Su debilidad reside, tal y como lo han admitido House y Howe,

en que este enfoque es, hasta ahora, poco realista y a menudo no puede ser aplicado de manera completa.

6.9. Evaluación constructivista

Guba y Lincoln (1985, 1989) son pioneros en la aplicación del enfoque constructivista de la evaluación de programas. El enfoque está orientado al servicio, emplea una epistemología subjetivista y rechaza la existencia de cualquier realidad final. El principal propósito es determinar y dar sentido a la variedad de construcciones que existen o surgen entre los stakeholders. La investigación está abierta a la continua comunicación y a la recolección, análisis y síntesis de construcciones futuras. Una construcción no es considerada más “verídica” que otras, pero algunas pueden ser juzgadas como más informadas y refinadas. Todas las conclusiones de la evaluación son vistas como inconclusas y se exalta la apertura y continuidad en la investigación para encontrar mejores respuestas. Todas las construcciones son también dependientes del contexto. A este respecto, el evaluador define los límites de lo que está siendo investigado. El enfoque usa a los participantes como instrumentos en la evaluación, tomado así ventaja de sus experiencias relevantes, conocimiento, y perspectivas de valor. El enfoque insiste en que el evaluador debe apoyar a todos los participantes, especialmente a los discriminados mediante el aumento de su conocimiento, de tal manera que sean estimulados, informados y apoyados para transformar su realidad.

Las preguntas en la evaluación son establecidas por los evaluadores y los stakeholders, y pueden surgir durante el proceso de formulación y discusión de la base lógica del estudio o durante la planeación de la agenda de debates. Las preguntas pueden cubrir o no el amplio rango de cuestiones involucradas en la valoración del mérito o valor de algo, y nunca son consideradas fijas. El enfoque hace uso de los métodos cualitativos. La metodología constructivista es primero divergente y después convergente. A través del uso de la hermenéutica, el evaluador colecta y describe construcciones alternativas individuales en una pregunta o cuestión de la evaluación. Los canales de comunicación se mantienen abiertos durante toda la investigación, y se otorgan facilidades a los informantes para que hagan sus sugerencias, al mismo tiempo que son informados de todos los aspectos del estudio. Para lograr el mayor consenso

posible entre las diferentes construcciones, el evaluador cambia a un proceso dialéctico. Así, el evaluador involucra a los informantes en un proceso de estudio y confrontación de las construcciones existentes, reflexionando las diferencias entre las construcciones, y transitando tan lejos como se pueda hacia un consenso.

Entre sus principales ventajas está el buscar la implicación directa de todos los stakeholders que podrían ser perjudicados o ayudados por la evaluación. Con esto, tiende a ser educativo para todos los participantes, independientemente de que se alcance o no un consenso. Al no prometer respuestas finales, se mueve dentro de un escenario divergente, en el cual se busca ampliamente el entendimiento y el juicio, a un escenario convergente en el cual se buscan/postulan algunas respuestas unificadas. Las principales desventajas se encuentran en que la necesidad de una amplia intervención y la constante interacción a través de los escenarios divergentes y convergentes hace difícil producir a tiempo los reportes que las agencias financiadoras y tomadoras de decisiones demandan. Además, si el enfoque es bien trabajado, requiere de la atención y participación responsable de un amplio rango de stakeholders. El enfoque parece ser utópico en cuanto a su amplitud, intereses populares y participación, ya que a menudo son difíciles de obtener y sostener a lo largo de la evaluación del programa, y más aún la situación puede ser empeorada por la continua rotación de los stakeholders.

6.10. Evaluación de estudio de caso

Pioneros en aplicar el estudio de caso a la evaluación de programas fueron Campbell (1975), Guba y Lincoln (1985) y Stake (1995). Una evaluación basada en un estudio de caso está enfocada en una descripción profunda, análisis y síntesis de un programa u objeto en particular. El propósito es proporcionar a los stakeholders y a sus audiencias una explicación fiable, minuciosa y bien documentada del programa. Los investigadores no controlan el programa de ningún modo, más bien, ellos ven lo que está ocurriendo o lo que ocurrió en el pasado. El estudio ve el programa en su contexto geográfico, organizacional, cultural e histórico, examinando de cerca sus operaciones internas y el uso de los insumos y procesos para producir resultados. Examina un amplio rango de resultados, tanto esperados como inesperados. Define y describe las intenciones del programa y a los actuales beneficiarios, de éstos últimos examina sus

necesidades y las necesidades establecidas en el programa. Por lo tanto, al delinear y clarificar un programa más que guiar su desarrollo o valorar y juzgar su mérito o valor, el enfoque de estudio de caso se tipifica como un enfoque orientado a las preguntas y métodos más que como un enfoque de mejora y rendición de cuentas.

Para establecer las preguntas en un estudio de caso el evaluador debe identificar e interactuar con los stakeholders del programa y determinar las preguntas que sean de mayor interés para ellos. Durante el proceso, los stakeholders serán involucrados para planear el estudio e interpretar los hallazgos. Las audiencias incluyen a los cuerpos de supervisión del programa, administradores, staff, promotores financieros y beneficiarios del programa. Algunas de las preguntas planteadas son: ¿Cuál es la idea del programa? ¿Cómo ha evolucionado con el paso del tiempo? ¿Cómo opera en realidad para producir los resultados? ¿Qué se ha producido? ¿Cuáles son las deficiencias y los efectos secundarios negativos? ¿Cuáles son los efectos secundarios positivos? ¿En qué forma y en qué grado valoran el programa los diferentes stakeholders? ¿A qué nivel el programa atendió efectivamente las necesidades de los beneficiarios? ¿Cuáles son las razones más importantes para el éxito o fracaso de un programa? ¿Cuáles son las cuestiones más importantes no resueltas del programa? ¿Cuánto ha costado? ¿Cuáles son los costos por beneficiario, por año, etc.? ¿Qué partes del programa han sido exitosamente trasladadas a otros sitios? ¿Cómo se compara este programa con sus competidores críticos?

Para un estudio de caso eficaz se necesita recurrir a un amplio rango de métodos cualitativos y cuantitativos, se puede incluir el análisis de archivos, muestras, análisis de contenido de documentos del programa, observaciones independientes y participantes, entrevistas, análisis lógico de operaciones, grupos de opinión, cuestionarios, escalas de valoración, test, audiencias, foros, mantenimiento de la base de datos del programa, etc. La veracidad se establece mediante el empleo y triangulación de múltiples perspectivas, métodos, y fuentes de información. Los reportes pueden incorporar descripciones y anécdotas de las tendencias históricas claves; centrarse en incidentes críticos, fotografías, mapas, testimonios, recortes de noticias relevantes, modelos lógicos y cuadros; y resumir las principales conclusiones. Y para ello se pueden hacer uso tanto de medios audiovisuales como de documentos impresos.

Las ventajas de este enfoque radican en que ve el programa de una manera holística y minuciosa, dentro de contextos pertinentes, describiendo las influencias contextuales

y examinando el trabajo interno y el cómo producen los resultados. Incluye procesos claros para analizar la información cualitativa. La evaluación puede ser hecha a la medida para centrarse en las preguntas más importantes de las audiencias y puede ser retrospectiva o en tiempo real. La principal limitación del estudio de caso es que debido a la preocupación con la información descriptiva, el evaluador puede no recolectar la suficiente información evaluativa que permita una valoración completa del mérito y valor de los programas. Al tratar de producir una descripción completa del programa, el evaluador puede no producir oportunamente la retroalimentación necesaria para ayudar al desarrollo del mismo.

6.11. Evaluación de resultados como valoración del valor añadido

Como lo señalamos en el recorrido histórico, el mayor interés por este enfoque surgió en los años noventa. Stufflebeam señala que este enfoque desarrollado por Sanders y Horn (1994); Webster (1995); Webster, Mendro y Almaguer (1994); y Tymms (1995) pone especial interés en el uso de pruebas estandarizadas para evaluar los efectos de los programas y políticas con el propósito de proveer dirección para su elaboración, rendición de cuentas para los ciudadanos, y retroalimentación para mejorar los programas y servicios; al tiempo que asegura la estandarización de los datos para la valoración y mejora a lo largo de todo el sistema. Comúnmente se pone énfasis en las pruebas anuales o en la sucesión de los niveles escolares para valorar las tendencias y efectos parciales de los diferentes componentes de un sistema de educación (incluyendo grupos escolares o docentes). Al interesar más el conjunto que la actuación individual de los estudiantes, éste proceso se caracteriza por la recolección anual de resultados medibles basados en indicadores estandarizados, el análisis para determinar qué valor está siendo agregado al logro de los estudiantes, y el reporte de los resultados para la rendición de cuentas, la mejora y los demás propósitos de la política. Así, un departamento estatal de educación puede recolectar anualmente datos del logro de sus estudiantes y el evaluador puede analizarlos para contrastar los resultados de las diferentes escuelas; los resultados pueden ser analizados más allá para hacer comparaciones entre las áreas curriculares, maestros, escuelas básicas frente a escuelas medias, clasificaciones de la escuela, distritos y áreas del estado por tamaño y recursos.

Las preguntas establecidas por la evaluación se originan en las agencias de gobierno, organismos de financiación, responsables de tomar las decisiones, profesionales del sistema, y en los ciudadanos. Algunas de las preguntas que se hacen son ¿A qué magnitud los programas agregan valor a los logros de los estudiantes? ¿Cuáles son las tendencias en los resultados a través de los años? ¿En qué sectores del sistema está trabajando peor o mejor el programa? ¿Cuáles son las deficiencias dominantes en los objetivos de un programa que requieren más atención y estudio?

La principal ventaja del enfoque es la sistematización y la institucionalización de la base de datos de los resultados (que puede ser usada con el paso del tiempo) y la manera estandarizada de estudiar y encontrar medios que mejoren los resultados. Así, hace asequible el análisis de tendencias a niveles del estado, distrito, escuela y salón de clases, haciendo uso eficiente de los test estandarizados. La mayor desventaja es que es políticamente cambiante al ser usado para identificar responsabilidades por el éxito y fracaso de los niveles escolares y maestros. Es altamente dependiente en información cuantitativa y, por tanto, el análisis complejo y eficaz está basado en un ámbito limitado de las variables de resultado. Más allá de la emisión de medidas de resultado, el enfoque no provee una documentación exhaustiva de los insumos y procesos del programa y hace poco uso de los métodos cualitativos.

Después de este análisis de los enfoques más citados y estudiados en el ámbito evaluativo, los evaluadores y clientes están en condiciones de elegir entre aquellos enfoques que darán credibilidad a las evaluaciones. La mayoría de los enfoques presentados muestra una fuerte orientación al hecho de involucrar a los stakeholders en el diseño y desarrollo de la evaluación; igualmente optan por el uso de múltiples métodos, es decir mezclar tanto métodos cuantitativos como cualitativos; así como que los resultados de las evaluaciones se utilicen e impacten en los programas o las organizaciones. Los enfoques evaluativos resaltaron igualmente los aspectos principales que tanto clientes como evaluadores valoran más en cada enfoque, esto lleva a conocer lo que el cliente quiere y sus expectativas de la evaluación, y en este sentido la mayoría de los enfoques resaltaron la importancia de conocer el contexto en el que se lleva a cabo el programa y la evaluación, pues ignorarlo puede llevar a un fracaso de la evaluación. Otro aspecto sobresaliente en la mayoría de los enfoques es la capacidad de

negociación de los evaluadores para conciliar los intereses de los stakeholders y mantener la integridad de la evaluación. En este mismo sentido, los enfoques resaltan el llegar a un acuerdo entre clientes y evaluador acerca de los principios y estándares que guiarán la evaluación.

Stufflebeam (2007) concluye que la debilidad de los estudios con orientación política es que son vulnerables a los conflictos de intereses y pueden engañar a una audiencia al desarrollar tal vez juicios erróneos del mérito o valor de un programa. El principal problema con los estudios orientados a las preguntas y métodos es que a menudo establecen preguntas que son demasiado estrechas para apoyar una valoración completa del mérito o valor de un programa. Los estudios orientados a la mejora y rendición de cuentas, con su concentración en el mérito y valor, emprenden una tarea ambiciosa. Los estudios de agenda social y apoyo son reconocidos por su búsqueda de equidad así como de excelencia en los programas estudiados; tienen el reto de hacer de la evaluación una empresa democrática y participativa, algo utópico quizás. Por último, los enfoques eclécticos son atractivos por centrarse en hallazgos útiles y en su habilidad de atraer a los stakeholders claves para diseñar y aplicar los marcos conceptuales, criterios y procedimientos de otros enfoques relevantes.

7. TIPOS DE EVALUACIÓN

Los enfoques evaluativos ofrecen una metodología para realizar evaluaciones, sin embargo necesitamos también delimitar la evaluación y “mostrar las diferentes posibilidades con las cuales podemos aplicar la evaluación y las virtudes que se obtendrán con ellas” (Casanova, 2002), con esto nos referimos a los tipos de evaluación. El decidir qué tipo de evaluación realizar está condicionado por las preguntas clave a las que queremos dar respuesta en la evaluación, por los objetivos y por los criterios de valor a utilizar. Una tipología de evaluación comúnmente utilizada es clasificarla en cuatro grupos: de acuerdo a su función que cumple la evaluación, al momento en que se evalúa, a los agentes que la realizan, y a la fase de contenido del programa que se evalúa

(Osuna, 2000; Bustelo, 2001; Casanova, 2002, 2004). Estas tipologías, en palabras de María Bustelo (2001: 109), “son básicas, ya que son aplicables simultáneamente, es decir, cada evaluación podría ser clasificada por todas y cada una de estas cuatro clasificaciones (...), pudiendo darse una evaluación sumativa, de procesos y resultados, mixta y ex post a un mismo programa”. En este sentido, haremos un breve repaso a cada una de estas tipologías, las cuales nos servirán para delimitar nuestra evaluación.

7.1. La evaluación según la función que cumple

Esta tipología fue propuesta inicialmente por Scriven (1967), quien diferenció entre evaluación formativa y evaluación sumativa, convirtiéndose así esta distinción en una de las más utilizadas en el ámbito educativo y en los demás ámbitos en general. Esta distinción se realiza según el papel que cumple la evaluación, es decir, si se quiere utilizar la evaluación para ir (con) formando el programa, servicio o política evaluada – evaluación formativa- o si se quiere utilizar la evaluación para hacer recapitulación de dicho programa, servicio o política y realizar una valoración global de él –evaluación sumativa- (Bustelo, 2010).

La *evaluación formativa* supone la obtención rigurosa de datos a lo largo del proceso para que en todo momento se posea el conocimiento apropiado de la situación evaluada que permita tomar las decisiones necesarias de forma inmediata (Casanova, 2002). La información se valora sobre la marcha y en caso de que los supuestos en que se basa el programa ya no sean válidos y sean necesarios ajustes para obtener los resultados deseados estos se realizan, pues tiene por objeto esencial la mejora. En esencia, el programa se va “modificando y reforzando sobre la marcha como consecuencia de la evaluación formativa” (Bustelo, 2001: 110). Por su parte, en una *evaluación sumativa* las preguntas y criterios de evaluación se establecen al tiempo que se determina cuándo y dónde se recogerá la información mientras se lleva a cabo el programa, servicio o política. “La información se recogería en dichos momentos, pero se iría acumulando para hacer un análisis y valoración conjunta *al finalizar el programa o al terminar un ciclo del mismo*. El resultado sería una evaluación global del

programa durante *el ciclo o periodo determinado* que permitiría mejoras y modificaciones para ediciones posteriores” (Bustelo, 2001: 110)¹⁵.

7.2. La evaluación según el momento en que se realiza

Se refiere al momento en que la evaluación es llevada a cabo, y podemos hablar de evaluación *ex-ante*, intermedia o *ex-post*. La evaluación *ex-ante* se realiza antes de que la política, servicio o programa se implemente, analiza generalmente la adecuación de las medidas a las necesidades (necesidades bien diagnosticadas; actividades, estrategias y objetivos pertinentes) determinando así el posible grado de éxito del programa. La evaluación *intermedia*, es la que se realiza durante la puesta en marcha del programa, servicio o política. La evaluación *ex-post*, como su nombre lo indica, se realiza una vez finalizado el programa, servicio o política, y generalmente es el momento más común en el que se realizan las evaluaciones en los países con poca tradición evaluativa.

7.3. Evaluación según los agentes que la realizan

Una discusión tradicional surge cuando nos preguntamos quién debería realizar la evaluación. Algunos sugieren que la propia institución que realizó y está llevando a cabo el programa realice la evaluación (*evaluación interna*), donde al ser el mismo personal quien efectúa la evaluación las personas están muy empapadas de los conocimientos y aconteceres en el mismo, habiendo mayores probabilidades de una óptima mejora del programa. Sin embargo, esta misma implicación por parte del propio personal hace que la evaluación, a simple vista, no parezca muy objetiva y, por tanto, no tenga mucha credibilidad social. Ante esto, otros sugieren que instituciones o agencias ajenas al programa la realicen, habiendo así mayores posibilidades de objetividad y credibilidad social (*evaluación externa*). La dificultad aquí surgiría en la obtención de información pertinente. No obstante, una alternativa más recomendable sería que tanto el personal responsable de la ejecución y gestión del programa como personal ajeno al mismo realicen la evaluación (*evaluación mixta*), aportando ambas partes su conocimiento en cada una de las distintas etapas.

¹⁵ Las cursivas son nuestras.

7.4. Evaluación de acuerdo a las fases del programa

Esta clasificación toma como punto de referencia las tres principales fases del programa. Considerando, por una parte, que el nivel de desarrollo del programa condiciona en cierta medida el tipo de evaluación a realizar, en la etapa de planeación del programa la *evaluación del diseño y conceptualización del programa* resulta particularmente adecuada. Cuando el programa lleva poco tiempo funcionando, la *evaluación de la implementación* parece ser la más apropiada y, la *evaluación de resultados* se corresponde con los programas que ya llevan tiempo funcionando. Por otra parte, las necesidades del cliente condicionan también el tipo de evaluación así, por ejemplo, si se busca saber si el programa está funcionando como se planeó, evaluar la implementación es lo adecuado.

Para realizar una buena evaluación no sólo debemos dar cuenta de si se han alcanzado unos objetivos u obtenido ciertos resultados al final del programa, es importante también conocer si cada una de las fases ha sido eficaz y por ende ha llevado a un éxito en el programa, conociendo así las posibles causas de éxito o fracaso y pudiendo actuar sobre ellas. Sin embargo, como menciona Monnier (1995: 269), “la realización de una evaluación requiere grandes dosis de modestia, puesto que hay que resignarse a no captar más que una parte de la realidad y a entender sólo determinados aspectos de unos procesos complejos”.

La *evaluación del diseño y conceptualización* se realiza mediante un análisis del programa en relación al problema sobre el que se quiere actuar, para esto es necesario obtener información acerca del problema a solucionar, la población objetivo y diseño del programa. Lo que se pretende es conocer la coherencia que existe entre el programa y el problema, ya que en el análisis se pueden detectar errores en el programa. Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención (Tamayo Sáez, 1997). A este respecto Carol Weiss habla sobre las Teorías de Cambio del Programa, saber *qué* espera alcanzar el programa y *cómo* espera alcanzarlo, esta Teoría de Cambio del Programa es la combinación de la Teoría del Programa y la Teoría de la Implementación (capítulos adelante hablaremos con detenimiento de esta Teoría de Cambio).

Muchas de las veces la implementación define el éxito o fracaso de una política, pues el buen diseño de un programa gubernamental no es condición suficiente para el éxito efectivo de la política o programa. Es común que un programa no alcance los resultados esperados debido a que su puesta en marcha no se hizo de acuerdo con lo diseñado inicialmente o no se tomó en cuenta a todo el entramado de agentes e instituciones que forman parte de la implementación del programa. Por consiguiente, es importante llevar a cabo una *evaluación de la implementación o de procesos*. Esta evaluación consiste en una descripción resumida del programa, en una recolección de información acerca del mismo (aplicación, funcionamiento, etc.), para finalmente hacer una comparación entre el programa como está diseñado en la teoría y como realmente funciona, deduciendo así si la implementación fue o no adecuada (Alvira, 2002). Es decir, se estudian los procedimientos, actividades y rutinas y, en general, todo el proceso que se utiliza para la ejecución de la política tanto en su diseño como en la implementación buscando emitir un juicio sobre la capacidad de procesamiento que tiene el sistema.

Para Freeman (1980) un proceso de evaluación está generalmente centrado en dos preguntas a las cuales debe responder: ¿Está siendo el programa dirigido a la población adecuada o en el área objetivo? y ¿Fueron las diferentes prácticas y esfuerzos de intervención llevados a cabo como se especifican en el diseño del programa o derivados de los principios explicados en el mismo? Y como la evaluación, como actividad, “implica dos aspectos interrelacionados, la evaluación de la política específica y los programas que la constituyen, y la evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas” (Parsons, 2007: 561), es dentro de esta fase evaluativa que se evalúa la gestión, lo cual supone un estudio de la organización encargada de gestionar el programa, de sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno (Osuna, 2000).

La *evaluación de los resultados*, consiste en conocer hasta qué punto los resultados fueron alcanzados y a qué coste (en términos de tiempo, recursos humanos, materiales y financieros). Reconoce los efectos derivados de las políticas o programas aplicados, distinguiendo entre los productos (outputs) y los efectos (outcomes) de dichos productos, ya que muchas veces los resultados de un programa pueden ser achacados a otros factores externos o los efectos pueden repercutir en una población más grande de la población objetivo.

7.5. Otros tipos de evaluaciones

Estas tipologías expuestas no son las únicas que existen, pues dependiendo del grado de desarrollo del programa se pueden incorporar otros tipos de evaluaciones como la de necesidades, cobertura, impacto, económica, etc. (Alvira, 2002), sin embargo estas tipologías terminan por sobreponerse a las analizadas inicialmente. Aún así, hay algunas tipologías que vale la pena destacar por la importancia que cobran actualmente y que tienen que ver con los propios procesos evaluativos, nos referimos a la *Evaluabilidad* y la *Metaevaluación* (Bustelo, 2001).

La idea de valorar la *evaluabilidad* de un programa, previo a su evaluación, fue propuesta por Wholey a mediados de los años setenta. La evaluabilidad, que debe estar establecida desde el diseño del programa, consiste en determinar la viabilidad del programa para conducir una evaluación que concuerde con los propósitos buscados, es decir, busca conformar un programa que facilite una posterior evaluación. Tres son los aspectos principales que determinan la evaluabilidad de un programa: la calidad de la planificación/programación, el que exista la suficiente información tanto en cantidad como calidad y, la capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación. Si se cumplen estos aspectos se procede a diseñar y llevar a cabo la evaluación. La evaluabilidad es necesaria debido a que muchas veces los evaluadores se encuentran con resistencias políticas al momento de llevar a cabo una evaluación o no todos los programas pueden ser evaluados mediante la metodología positiva, además de que los resultados de la evaluación, por lo general, no se utilizan para mejorar el programa. Así que para “evitar gastos y esfuerzos innecesarios” (Wholey, 1979) la evaluabilidad resulta indispensable antes de emprender una evaluación.

La *metaevaluación* es comúnmente definida como la ‘evaluación de las evaluaciones’. Scriven (1969)¹⁶ acuñó este término cuando publicó un artículo en el que respondía a las preguntas sobre cómo se evaluaban los instrumentos de la evaluación, usó la palabra metaevaluación para referirse a la necesidad de que las evaluaciones fueran a su vez evaluadas. Hoy en día, la metaevaluación parece ser una respuesta

¹⁶ Para un repaso más amplio sobre los principales enfoques de metaevaluación citados en la literatura, consultar García Sánchez, E. (2009): Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, núm. 43.

viable para mejorar la calidad de los procesos evaluativos, hacer un mejor uso de sus recursos y resultados, y promover una mayor comprensión de la tarea evaluativa. Stake (2006) comenta que del mismo modo que prestamos mayor o menor atención a las transacciones (procesos) del evaluando o a sus resultados (los productos), la metaevaluación puede poner un mayor énfasis en cómo se llevó a cabo la evaluación original o qué fue lo que produjo. La metaevaluación, de acuerdo a Vedung (1997: 41), puede ser llevada a cabo por el propio evaluador o por examinadores externos con el objetivo de averiguar la calidad, legibilidad, fidelidad a los hechos y otras propiedades de la evaluación; refiere también que la metaevaluación puede ser un resumen sobre descubrimientos de diversos estudios de evaluación. A este respecto, María Bustelo (2001) distingue entre síntesis de resultados, meta-análisis y metaevaluación, donde ésta última consiste en hacer una evaluación de los procesos de evaluación siendo el foco los propios procesos de evaluación y no los resultados arrojados por los mismos. Así entonces, para María Bustelo, la metaevaluación significa la descripción, análisis y valoración de los procesos de evaluación, además de que también agrega como otro significado/función de la metaevaluación el controlar de calidad de las evaluaciones¹⁷.

Cabe resaltar también la aportación que hace Ester García (2009) desde la Ciencia Política a la metaevaluación. Su propuesta de esquema se basa en dos premisas: (1) la metaevaluación ha de reconocer, analizar y enjuiciar tanto la dimensión técnica como la dimensión política de las evaluaciones; (2) las decisiones que los distintos actores adoptan y las relaciones que se establecen entre ellos afectan e inciden en ambas dimensiones, configurando así los procesos de evaluación. La autora recalca que su esquema no pretende ser un catálogo de estándares que la evaluación debe cumplir, sino, más bien, un conjunto de cuestiones o subdimensiones cuyo análisis permite reconstruir y enjuiciar el proceso evaluativo.

8. EL PROCESO DE EVALUACIÓN

¹⁷ Para más detalle sobre la metaevaluación ver María Bustelo “La evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995-1999”

La evaluación inicia con una serie de preguntas que nos ayudan a delimitar la evaluación (tipo), establecer la metodología (enfoque/s evaluativo/s) a utilizar y la función para la cual la realizamos. Para Stufflebeam y Shinkfield (2007: 473-474) una vez que se ha decidido realizar una evaluación, el evaluador necesita establecer un diseño apropiado, es decir, tomar las decisiones necesarias para llevar a cabo los requerimientos de la evaluación. Estas decisiones se centran especialmente en determinar el evaluando, las preguntas que serán establecidas, los criterios que serán aplicados, la información que será recogida, las herramientas de recolección de la información, análisis y procedimientos, el control de datos, los procedimientos de síntesis, reportes y métodos para los reportes, y pasos para promover y justificar el uso de los hallazgos. Este diseño de evaluación también debe establecer las necesidades de información de las audiencias, dar elementos para juzgar el mérito o valor del evaluando, realizar el modelo de evaluación elegido por el evaluador, ser capaz de ejecutarse en la realidad, y en general recoger los estándares de evaluación en el campo.

Para la evaluación, las políticas públicas y programas se presentan como objetos complejos que ofrecen distintos aspectos a ser evaluados, ya sea en forma separada o en conjunto, dependiendo de los intereses de quien solicita la evaluación. La evaluación se puede llevar a cabo a través de un *esquema tradicional* (Alvira, 2002) que no permite mucho contacto entre evaluador y evaluandos, sin embargo en la actualidad prevalecen *esquemas* más *participativos*, donde la participación comienza antes del diseño de la evaluación y ayuda a decir el tipo de evaluación a realizar. Lo primero es identificar a las partes interesadas y a los usuarios de la evaluación, que después junto con el evaluador identifican las preguntas y problemas, así como los intereses y motivaciones que hay detrás de la evaluación (qué información se necesita) y establecen los objetivos de la evaluación y las posibles vías de utilización de los hallazgos. La participación abarca también el análisis de la información y la redacción del informe de resultados con el fin de hacer factible su utilización (Alvira, 2002; Osuna, 2000).

Sin importar lo que queramos evaluar existen pasos en común a seguir al momento de llevar a cabo una evaluación. Es probable que, como con el proceso de políticas públicas, estas etapas no se sigan al pie de la letra, pero su establecimiento nos sirve de guía para llevar a cabo una evaluación. Comentamos los trabajos de Fernández-Ballesteros (2001) y Stufflebeam (2007) ya que proponen un esquema del proceso evaluativo de seis fases y una lista de control para diseñar evaluaciones (evaluation

design checklist), respectivamente. Comenzamos por exponer la lista de control para después señalar el proceso evaluativo, donde comentamos también aspectos de la lista de control en los apartados correspondientes.

8.1. Lista de control para diseñar evaluaciones de Daniel L. Stufflebeam (2007)

A. Centrando la evaluación

1. Determinar y clarificar el evaluando y el cliente
2. Identificar el mayor nivel de audiencias de la evaluación, por ejemplo, líderes del programa, personal, y beneficiarios.
3. Identificar de cada audiencia sus preguntas, sus necesidades de información, y sus preocupaciones acerca de la evaluación.
4. Identificar las partes que pueden ser perjudicadas por la evaluación, y obtener sus inputs.
5. Identificar los antecedentes de la evaluación y su contexto social y político.
6. Identificar y establecer las barreras potenciales para la evaluación, por ejemplo, la necesidad de juntar información sensible, tener acceso a toda la información relevante, requerimientos de confidencialidad y anonimato, oponentes de la evaluación, conflicto de intereses, cuestiones de raza y lenguaje, costos indirectos, y disponibilidad de los fondos necesarios.
7. Identificar y revisar información relevante, por ejemplo, evaluaciones previas del evaluando, evaluaciones de evaluandos similares, literatura pertinente, y relevantes necesidades valorativas.
8. Acordar con el cliente sobre los estándares que guiarán y valorarán la evaluación.
9. Acordar con el cliente sobre el modelo o enfoque de evaluación que se aplicará.
10. Acordar con el cliente en el marco de tiempo, los evaluadores, las preguntas claves de evaluación, los reportes requeridos, las responsabilidades del cliente y los stakeholders, y el costo permisible para la evaluación.
11. Aconsejar al cliente en invertir en una metaevaluación independiente.
12. Decidir si proceder con la tarea.

B. Recopilación de la información

1. Considerar recolectar un amplio rango de información acerca del evaluando: contexto, historia, beneficiarios, benefactores, metas y estructura, contrastar con evaluandos similares, agendas, recursos, costos, personal, implementación, principales efectos, efectos secundarios, reputación, juicios de los stakeholders y expertos, mantenimiento, por ejemplo.
2. Escoger el marco para recolectar la información: estudio de caso, muestra de entrevista, experimento de campo, o un estudio multimétodo, por ejemplo.
3. Determinar las fuentes de información: documentos, expedientes, bases de datos, informes financieros, beneficiarios, personal, financiadores, expertos, oficiales de gobierno, o grupos interesados de la comunidad.
4. Determinar los instrumentos y métodos de recolección de información, por ejemplo entrevistas, observación participante, grupos focales, revisión de la literatura, búsqueda de archivos, Delphi, entrevistas, test de conocimientos, debates, visitas al sitio, fotografía, cintas de video, diarios, estudios libres de objetivos o estudios de caso.
5. Especificar los procedimientos muestrales para cada fuente: deliberado, probabilidad, o conveniencia.
6. Buscar establecer cada pregunta principal con múltiples métodos y puntos de datos.
7. Programar la recolección de información, indicar los tiempos cuando cada fuente de información y cada método será ocupado.
8. Asignar responsabilidades para la recolección de la información.

9. Dar al cliente y otras partes interesadas una razón fundamental para el plan de recolección de información.
10. Revisar la viabilidad del plan de recolección de información con el cliente, y considerar la realización de reducciones prudentes.

C. Organización de la información

1. Desarrollar planes y tareas para codificar, verificar, presentar, controlar, y recuperar la información.
2. Diseñar una base de datos para la información obtenida, incluyendo el software apropiado.
3. Especificar el equipo, instalaciones, materiales, y personal requerido para procesar y controlar la información de la evaluación.

D. Análisis de la información

1. Identificar las bases para interpretar los hallazgos, tales como las necesidades de los beneficiarios, objetivos, estándares, normas, los costos y actuaciones previas del evaluando, los costos y actuaciones de evaluandos similares, y juicios de expertos y stakeholders del programa.
2. Especificar los procedimientos de análisis cualitativo, por ejemplo, análisis temático, análisis de contenido, resúmenes, escenarios, o contrastación de fotografías.
3. Especificar los procedimientos de análisis cuantitativo; por ejemplo estadísticas descriptivas; análisis de tendencias; análisis de costos; importancia de los tests para los efectos principales, interacciones, y efectos simples; meta-análisis; análisis de factor; análisis de regresión; y cuadros, tablas, y gráficas.
4. Seleccionar los programas de computación adecuados que faciliten el análisis cuantitativo y cualitativo.
5. Plan para buscar tendencias, patrones, y temas en la información cualitativa.
6. Plan para contrastar diferentes subconjuntos de información cualitativa y cuantitativa para identificar hallazgos corroborativos o contradictorios.
7. Plan para establecer cada pregunta evaluativa por referencia y citando la información cualitativa y cuantitativa relevante.
8. Plan para usar la información cualitativa para elaborar y explicar los hallazgos cuantitativos.
9. Plan para exponer salvedades según proceda en consideración de todos los hallazgos no concluyentes o contradictorios.
10. Plan para sintetizar la información cuantitativa y cualitativa, por ejemplo, mediante incorporación de información cuantitativa dentro de una narración cualitativa o meter respuestas de entrevistas y otros hallazgos cualitativos en la discusión de hallazgos cuantitativos.
11. Anticipar que el cliente u otros stakeholders pueden requerir recomendaciones para corregir los problemas identificados en los hallazgos, y estar preparados para explicar que los mismos datos de descubrieron el problema son improbables de dar dirección válida para resolver los problemas.
12. Considerar planear un proyecto de seguimiento que genere y valide las valoraciones de los cursos de acción alternativos para resolver los problemas identificados; tales procedimientos pueden incluir una evaluación de entrada de las estrategias alternativas de solución disponibles, creación y evaluación de nuevas estrategias de solución, compromiso de los principales expertos, revisión de la literatura relevante, o una conferencia de trabajo para trazar y valorar posibles cursos de acción.

E. Reporte de la información

1. Aclarar a las audiencias los reportes de evaluación, por ejemplo, al cliente del programa, personal, la junta directiva de la política, y los beneficiarios.
2. Identificar las necesidades del reporte por las diferentes audiencias, tales como provisionales, finales, o reportes con componentes específicos; reportes del contexto,

- entrada, procesos, y productos de la evaluación; apéndices técnicos; resúmenes ejecutivos; y un reporte interno de metaevaluación.
3. Para cada reporte, determinar los formatos apropiados, tales como impreso, oral, electrónico, multimedia, o narración.
 4. Trazar las líneas generales del contenido de al menos los reportes principales, mostrando cómo los hallazgos de diferentes fuentes y métodos serán sintetizados para responder a las principales preguntas de la evaluación.
 5. Considerar dividir el reporte final en tres subreportes: Antecedentes del Programa (para aquellos que necesitan información sobre el pasado del programa), Implementación del Programa (para aquellos quienes repetirán el programa), y Resultados del Programa (para toda la audiencia).
 6. En los apéndices técnicos, planear incluir resúmenes de la evaluación del personal y especialistas, información sobre los instrumentos de recolección y protocolos, reporte de hallazgos por un procedimiento particular de recolección de datos, tabla de datos, una lista de reportes provisionales, el contrato de evaluación, un resumen de los costos de la evaluación, y una justificación de qué tan bien el evaluador encontró los estándares de la profesión de la evaluación.
 7. Desarrollar un plan y horario para entregar los reportes a las audiencias que tengan derecho a saberlo.
 8. En su caso, obtener reportes preliminares de los proyectos de informe.
 9. Conducir talleres de retroalimentación para ayudar al grupo de clientes en la revisión y discusión del boceto del reporte de evaluación.

F. Administración de la evaluación

1. Delinear el calendario/programa de evaluación.
2. Definir y planear las reuniones con el personal y los recursos requeridos.
3. Asegurarse que el plan de evaluación es suficiente para cumplir los estándares pertinentes de la evaluación de campo.
4. Tener en cuenta al menos metaevaluaciones internas formativas y sumativas.
5. Delinear un presupuesto para la evaluación.
6. Negociar un contrato de evaluación, especificar las audiencias, responsabilidades del evaluador y protocolos, y redacción y difusión de responsabilidades y autoridad.
7. Estipular revisiones y actualizaciones del plan de la evaluación y contrato en caso de ser necesario.

8.2. Planteamiento de la evaluación: evaluabilidad del programa

La evaluación comienza por una demanda y su estudio de viabilidad con la primera recogida de información sobre el programa y sobre quienes dirigen la evaluación. La primera tarea del evaluador es situar al cliente en el contexto de la organización y la relación de ésta con el programa para después clarificar, mediante entrevistas con los clientes, los propósitos que les han llevado a solicitar la evaluación. Especificar el “objeto” a evaluar resulta imprescindible y para ello es necesario analizar documentos relativos al programa y realizar entrevistas con responsables, gestores o técnicos, o visitar los lugares donde se implanta o ha implantado el programa. Con toda esta información el evaluador está en condiciones de detectar los posibles obstáculos que

pueden surgir, tanto procedentes de los implicados en la evaluación y el programa a evaluar como procedentes de los costos de evaluación, y saber si es posible llevar a cabo la evaluación (evaluabilidad del programa).

Stufflebeam (2007) también considera importante realizar una cuidadosa investigación preliminar a la evaluación para asegurar que será oportuno actuar, ya que algunas veces el evaluador ante una investigación previa con las partes interesadas se da cuenta que no se puede llevar a cabo una evaluación responsable debido, por ejemplo, a motivos ocultos del cliente. El evaluador debe ahuyentar esas razones ilícitas para la evaluación, dar los remedios necesarios, o rechazar la tarea. Los 12 puntos del inciso A de la lista de verificación dan una guía para poner una evaluación justificable en terreno sólido. Para Fernández Ballesteros la evaluabilidad implica dos cuestiones: la calidad del programa (de su diseño, planificación, implantación y ejecución) y las barreras que pueden surgir a lo largo de la evaluación.

8.3 Establecimiento de los criterios de valor

Antes de continuar con el proceso de evaluación, nos parece pertinente en este punto hacer referencia a los criterios de valor toda vez que la característica principal de la evaluación es emitir un juicio de valor, y para poder realizar la valoración necesitamos establecer criterios contra los cuales juzgar el objeto evaluado. Scriven sugiere desarrollar criterios de mérito justificables que especifiquen qué tiene que hacer o cómo tiene que funcionar un programa para ser etiquetado como bueno, para cada criterio habrá que especificar estándares/normas de funcionamiento que especifiquen niveles o grado de mérito, y la evaluación será la recogida de información sobre el comportamiento de estos criterios para estimar si se han alcanzado o no los estándares prefijados de funcionamiento. En resumen, los criterios nos indican a qué características hemos de prestar atención (Stake, 2006:116), mismas que se vienen perfilando desde el momento en que nos preguntamos sobre qué evaluar.

Vedung (1997: 309) establece que determinar la valía de la intervención pública objeto de la valoración es un proceso clave de la evaluación y fija cuatro pasos para saber lo que constituye valiosa una intervención pública y cómo puede valorarse. Lo primero es identificar los criterios apropiados de mérito a utilizar en la valoración; sobre

los criterios elegidos, seleccionar normas o estándares de rendimiento que denoten éxito o fracaso; después determinar el rendimiento real del evaluando sobre cada criterio y compararlo con cada estándar; y por último integrar los juicios en una valoración única y global de la valía de la intervención.

Ha estado en la mesa de debate el cómo establecer los juicios, se ha tendido a tratarlos como técnicas de medición para evitar involucrar valores e implicaciones políticas, pero la evaluación al realizar juicios de valor no puede evitar el componente político. Durante mucho tiempo no se consideró el componente de valor de la evaluación debido a que parecía evidente que el evaluador debía evitar fijar sus propios criterios, siendo los objetivos iniciales y enunciados en la intervención los criterios naturales de mérito a aplicar. Parecía obvio que si los programas se ponían en marcha para conseguir determinados fines era lógico evaluar los mismos. Incluso la cuestión de unas normas o estándares podía resolverse de forma similar: si se alcanzaban los fines, los programas habrán tenido éxito y si no habrán fracasado (Shadish, Cook y Levinton, 1991:46). Pero la realidad puso en evidencia que muchos programas carecían de objetivos específicos o que éstos no eran operativos, que había objetivos no expresados en el programa y que un programa podía producir efectos no esperados tanto negativos como positivos. Ante esto, otros criterios de mérito/valor fueron tomados en cuenta como, por ejemplo, la satisfacción de las necesidades de usuarios; los efectos del programa tal y como son vistos por el personal técnico, administradores o usuarios; las necesidades de información de las partes interesadas, las consecuencias del programa (Alvira, 2002).

De acuerdo con Tamayo Sáez (2002) los **valores** son el material para poder realizar juicios de valor, son los criterios para hacer la evaluación de políticas públicas y por tanto anteceden al juicio de valor, de modo que el evaluador tiene que adherirse a un ideal (un conjunto de valores) con el que comparar las cosas o los acontecimientos. En el evaluador de políticas esos ideales pueden provenir de los valores pretendidos por los policy-makers, de los valores de los ciudadanos y grupos que mantienen relaciones de mayor o menor intensidad con las políticas públicas o de los valores que la sociedad y la comunidad política adscriben de forma consensuada al sistema político. Un **estándar** es una idea de lo que queremos, son indicadores, referencias, puntos de comparación, criterios de medición para la verificación y contrastación entre una cosa planeada o esperada y una cosa obtenida o real y su carácter puede ser, por separado o a la vez,

jurídico, administrativo y técnico (Mejía Lira, 2003). Garde (2005:122) establece que para la selección de los estándares puede acudir a políticas o servicios que destaquen por su excelencia, a las prácticas habituales en un determinado campo, a la referencia de expertos en la materia, a marcos legales, o bien pueden seleccionarse *ad hoc*, pero en cualquier caso los estándares obtienen su legitimidad en función de las tradiciones existentes, de las referencias normativas aplicables en la materia respectiva y del consenso que lleguen a alcanzarse entre los actores relevantes al efecto. Finalmente son el evaluador y cliente quienes determinan cuáles serán más apropiados para la evaluación (Stufflebeam, 2007: 500).

De acuerdo con Shadish, Cook y Levinton (1991: 46) en la valoración descriptiva el evaluador elige los valores de los demás como criterios y estándares. El planteamiento no es que esos valores sean lo más importante, sino el que son percepciones acerca de la validez de una intervención, “materia prima” para el proceso de adopción de decisiones. En la valoración prescriptiva, el propio evaluador “defiende la primacía de determinados valores” como, por ejemplo, la justicia, la equidad y las necesidades del cliente, al margen de si esos valores han sido adoptados o no por un organismo encargado de la toma de decisiones o defendidos por algún grupo de participantes. Las teorías prescriptivas de valoración afirman que algunos valores son superiores a otros, mientras que las teorías descriptivas se limitan a describir los valores defendidos por los demás, sin refutarlos ni afirmar que un valor es el mejor de todos o mejor que algunos otros valores alternativos.

8.4. Selección de las operaciones¹⁸ a observar

Se trata de especificar o seleccionar las variables dependientes del programa y determinar el instrumento, procedimiento, técnica, test, medida o indicador con el que se dará cuenta de esas variables. Los resultados de las entrevistas, cuestionarios, tests, observaciones, datos de archivo, etc. son operaciones observables en programas sociales, educativos y de salud. Las operaciones incluyen el *qué* vamos a observar o evaluar, *con qué* es observado y *desde qué* fuente de información se informa. Para

¹⁸ Las operaciones suelen ser la expresión de los objetivos que se pretenden conseguir con el programa. Así por ejemplo, en un programa educativo pueden referirse a las ejecuciones de una serie de test de rendimiento académico (Fernández Ballesteros, 2001: 29).

valorar los programas es recomendable utilizar distintos indicadores o medidas de múltiples variables seleccionadas y distintas fuentes de información con el fin de lograr una correcta triangulación de la información. Stufflebeam aconseja al evaluador recopilar un amplio rango de información, tales como los antecedentes del evaluando, estructura, actividades, costos, otros recursos, y resultados y también pide detalles con respecto a las fuentes de información, métodos e instrumentos.

Algunas de las cuestiones que resultan relevantes en esta fase del proceso se refieren al establecimiento de las operaciones en las unidades¹⁹ que expresen mejor los cambios producidos en ellas como consecuencia del programa dada la finalidad de la evaluación, los objetivos y las metas del programa. Al ser común que las operaciones sean la expresión de los objetivos del programa, estos siempre son un referente en la evaluación. El evaluador puede encontrarse con objetivos bien descritos en la planificación, en este caso están implícitos determinadas operaciones a observar en distintos tipos de unidades, por lo tanto se pueden tomar esos objetivos bien especificados como operaciones a observar. Pero cuando los objetivos son muy generales, el evaluador tendrá que especificar, según unas concretas medidas e indicadores, los objetivos que se pretendieron conseguir. Puede darse también el caso de que los objetivos no hayan sido planteados ni de manera general ni específica y corresponde entonces al evaluador su especificación. Para ello puede utilizar como base entrevistas, cuestionarios o reuniones de grupo con los implicados para después establecer los instrumentos de medida e indicadores de los objetivos establecidos por los distintos implicados.

Es en esta fase donde se plantea el considerar otros efectos del programa potencialmente evaluables, ya sean positivos, negativos, deseables o indeseables. La bibliografía sobre el programa es útil para realizar las posibles predicciones. Las variables, instrumentos de medida e indicadores y fuentes de información que han sido utilizados para evaluar el programa en otros contextos son de gran ayuda para conseguir un listado teórico de las variables dependientes u operaciones observables, así como para encontrar los instrumentos y fuentes de información que pudieran ser los más

¹⁹ Las unidades son el conjunto de sujetos a los que se ha implantado una determinada intervención, por ejemplo individuos humanos, poblaciones, ciudades, escuelas, etc. (Fernández Ballesteros, 2001: 29).

indicados en la medición de dichas variables. Los distintos implicados en el programa y los expertos en el tema también pueden ser de gran ayuda.

Un aspecto a tener en cuenta es la accesibilidad a la información en los indicadores o medidas de los posibles cambios en el programa, puede ser que sean fácilmente accesibles o que haya que proceder a la construcción de instrumentos “ad hoc” para realizar la observación de las operaciones. En este último caso, la construcción de instrumentos depende del presupuesto disponible, cuando éste es limitado el evaluador tendrá que analizar los resultados de instrumentos utilizados en estudios evaluativos previos, cuando el presupuesto lo permite el evaluador puede desarrollar procedimientos de medida altamente sofisticados, previa validación.

Debido a que las operaciones a observar se refieren a distintos implicados es necesario establecer las fuentes de información. Debemos tener en cuenta que distintas audiencias merecen distinto grado de credibilidad, de modo que las entrevistas, observaciones, etc. se aplicarán a sujetos concretos. Los datos procedentes de archivos, documentos y pruebas no contaminadas pueden ser tomados como indicadores y medidas de resultados de un programa.

8.5. Selección del diseño de la evaluación

Un diseño es un plan desde el que se establece cuándo y qué unidades van a ser observadas (Fitz-Gibbon y Morris, 1987), su uso asegura que la recogida de datos sobre el programa se lleve a cabo de manera organizada. El diseño evaluativo es indispensable para contestar preguntas relevantes, fundamentalmente aquellas que exigen la comparación de distintas unidades que han sido sometidas o no al programa o que les han sido administrados distintos programas que se desea comparar. Si durante la fase de planificación del programa no se ha establecido un pre-diseño de evaluación y no se ha recogido información para su posterior comparación, se tendrá que seleccionar el diseño para las operaciones a observar, el cual deberá también responder a las preguntas del cliente. Hay que tener en cuenta que los diseños alternativos dependen, entre otras cosas, de la finalidad de la evaluación, los medios de que se dispone, las características de las operaciones a observar seleccionadas y del tipo de unidad al que ha sido aplicado

el programa. El elegir un determinado diseño implica también la selección de ciertas unidades, la cual estará en función de los objetivos de la evaluación y del programa.

Las principales amenazas a los diseños tienen que ver tanto con la validez interna como externa. La validez interna es que los resultados obtenidos mediante el diseño sean atribuidos al programa, y las amenazas a controlar son: la historia, la maduración, la administración de tests, la instrumentación, la regresión estadística, la selección de las unidades, la mortalidad experimental o estadística y la interacción entre la maduración y cualquier otra fuente de sesgo (Campbell y Stanley, 1966). La validez externa implica que tales resultados puedan ser generalizados a otros universos, y las amenazas son: el efecto reactivo o de interacción de las pruebas, los efectos de interacción de los sesgos de selección y la variable experimental, los efectos reactivos del programa, y las interferencias múltiples.

8.6. Recogida de información

Decididas las operaciones a observar y el diseño a utilizar, incluyendo las unidades a evaluar, se deciden los aspectos sobre la recogida de información. Estos incluyen el establecimiento de la logística a seguir y de los sesgos potenciales que van a producirse en los datos a obtener. La logística son los pasos necesarios para una recogida de información adecuada (establecimiento de calendarios, formación de observadores, solicitud de autorización para la obtención de datos de archivo, visitas a informantes, etc.) y dependerá de las decisiones ya adoptadas previamente respecto a los instrumentos/medidas/indicadores o las potenciales fuentes de información.

Stufflebeam, en los incisos B y C de su checklist, también pide escoger un marco apropiado de recopilación de la información, el cual a menudo supondrá una combinación de métodos. Pide establecer también los detalles de los procedimientos muestrales y cómo la información será combinada para responder a cada pregunta evaluativa. Hace referencia a la necesidad de desarrollar un programa para la recopilación de la información y asignación de responsabilidades para la recolección de la información, y toca el tema de justificar el plan de recolección de información y considerar si debería ser reducido. Estos puntos pueden ser considerados cuando se planea la evaluación, sin embargo las decisiones de muchos de ellos a menudo se hacen

conforme va avanzando la evaluación. La evaluación requiere también un enfoque eficaz de gestión de la información, pues cada grupo de información necesita seguir pasos sistemáticos para asegurar su precisión y garantía. Algunos datos serán codificados para su resumen y análisis posterior, y otros serán almacenados en computadora y para todo ello el evaluador debe entrenar a quienes llevarán el trabajo, supervisarlos, regularmente checar la precisión en su trabajo, y asegurarse que sólo personal autorizado accede y usa la información almacenada. El sistema de almacenamiento de la evaluación debe tener reglas claras y acuerdos para mantener la información segura y que garantice a los miembros autorizados del equipo de evaluación acceso a la información.

8.7. Análisis de datos: enjuiciamiento y recomendaciones

Consiste en sintetizar la información obtenida para responder a los propósitos de la evaluación. El tipo de análisis dependerá de la naturaleza de los datos y de las preguntas relevantes que hayan sido formuladas por el cliente de la evaluación o los propósitos de la misma. Brinkerhoff *et al.* (1983 en Fernández-Ballesteros, 2001) propone cuatro etapas relacionadas con los propósitos de la evaluación para realizar el análisis. La primera consiste en la *revisión de las cuestiones planteadas*, es decir, preguntarnos sobre la relevancia de las cuestiones formuladas a la luz de lo hallado hasta el momento, si están claramente formuladas como para guiar los análisis y si se pueden formular nuevas cuestiones. Lo siguiente es *realizar análisis descriptivos* teniendo en cuenta que los análisis dependerán de la naturaleza de los datos (si los datos son cualitativos permitirán el análisis de contenido).

El *examen de hallazgos y valoración sobre nuevos análisis* incorpora la revisión de los análisis realizados y la elaboración de nuevos supuestos y cuestiones en base a lo obtenido. Esto involucra la consulta a los miembros del equipo de evaluación y, en su caso, a implicados y expertos con el fin de contrastar la relevancia de tales supuestos y cuestiones para después preparar nuevos análisis descriptivos e inferenciales y así verificar los supuestos planteados, finalizando con la realización de los análisis programados. La última etapa consiste en la *valoración de la evidencia final* disponible, aquí resulta relevante el preguntarnos, por una parte, sobre la suficiencia de los

resultados obtenidos para responder a las preguntas formuladas por el cliente o los implicados y, por otra parte, preguntarnos si dichos resultados sugieren la necesidad de profundizar mediante nuevos análisis y si es necesario volver a recoger nuevos datos y volver a la etapa dos del proceso de evaluación.

Para Stufflebeam el análisis en evaluación debe estar dirigido a responder las preguntas básicas de la evaluación y juzgar el evaluando. Para desarrollar y sostener los juicios de un evaluando contra las bases seleccionadas, el evaluador necesita emplear análisis sistemático de información cuantitativa y cualitativa. El evaluador necesita sintetizar los resultados del análisis de los diferentes grupos de información con el objetivo de combinar los hallazgos para responder cada pregunta de evaluación y dar línea a los *juicios del evaluando*, labor básica de la evaluación. En las evaluaciones típicas, el resultado de la información y el análisis no da bases justificables para hacer *recomendaciones* sobre cómo mejorar o reemplazar el evaluando, porque el evaluador no recopila ni analiza información sobre el mérito, valor, y el costo efectividad de las recomendaciones contempladas. Bustelo (2001: 60) también añade que “la evaluación debe contar con este último nivel de análisis y exposición de resultados ... las recomendaciones son sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir respecto al programa o política evaluada, cambios propuestos en el programa o cosas a mantener en el mismo o consejos para la mejora dirigidos a los patrocinadores, responsables y/o profesionales del programa. Estas recomendaciones deben seguir la secuencia lógica y sistemática de los niveles de análisis anteriores. Es decir, las recomendaciones de una evaluación deben estar basadas en las valoraciones realizadas que, a su vez, habrán estado basadas en la recopilación y análisis sistemático de la información”

8.8. Informe

Es la etapa final del proceso y consiste en la transmisión, ya sea oral o escrita, de los resultados obtenidos a las personas que solicitaron la evaluación, así como a todos aquellos interesados o potencialmente beneficiarios de la misma. Stufflebeam considera fundamental el comunicar efectivamente los hallazgos al público y asegurar el uso apropiado de la información reportada. Los pasos para promover y asegurar el uso de los hallazgos son partes críticas del diseño de la evaluación y necesitan ser establecidas

en la planeación de la evaluación y a través de la misma. Lo primero es identificar al cliente principal, pero también las preguntas y necesidades de información pueden estar dirigidas a grupos más allá del cliente, como por ejemplo aquellos quienes tomarán las decisiones basados en los hallazgos, quienes tendrán la responsabilidad operativa de aplicar los hallazgos en la mejora del evaluando, y quienes están pagando por el uso de los servicios valorados.

Es vital estudiar todos los posibles públicos con el fin de identificar sus diferentes necesidades de información y preparar la entrega de los reportes apropiados. En general, los diferentes reportes pueden incluir reportes de componentes específicos tales como reportes de contexto, entrada, proceso, y de producto; reportes con un método particular, tales como encuestas, estudios de caso, o análisis de contenido; reportes del progreso intermedio; el reporte final; y apéndices técnicos. Dependiendo de las necesidades de cada público para cada reporte, el evaluador debe planear el empleo de una variedad de formatos más allá del reporte impreso. Para ello el evaluador debe interactuar con el cliente y demás grupos para conocer sus necesidades más importantes de información, motivarlos a recibir y usar los hallazgos, entregarlos en el momento adecuado, obtener su ayuda en la recolección de datos, y recibir las críticas por los previos reportes. Stufflebeam resalta el cuidado del evaluador para mantener la independencia de la evaluación y recibir y valorar la retroalimentación de los stakeholders si es valiosa, pues no los debe empoderar para que tengan fuerte influencia en el diseño de las decisiones de la evaluación ni consentirles ningún deseo o interés ilegítimo.

A menudo los reportes intermedios son tan influyentes, o incluso más, que el reporte final. Esto se da especialmente en las evaluaciones formativas, orientadas a la decisión y responsivas. Pero más allá de los reportes intermedios, los clientes requieren un reporte global final de la evaluación. Stufflebeam considera útil dividir el reporte en tres partes principales. Una sobre antecedentes del programa, útil a personas quienes necesitan información sobre antecedentes del programa, incluyendo cuándo, por qué y cómo fue comenzado y por quién; su locación y ambiente; y la institución a la que pertenece. Una segunda sobre implementación del programa, de especial interés para grupos que pueden querer replicar el tema del programa; esta parte debe ser altamente descriptiva más que evaluativa, debe identificar los objetivos del programa, beneficiarios, gobierno, personal, organización, operaciones, y financiadores. El reporte de los resultados del programa debe ser dirigido a todo el público interesado y debe

resumir la evaluación de diseño y proceso; presentar los hallazgos para cada pregunta principal; y sintetizar los hallazgos para presentar las conclusiones respecto al mérito, valor, significado, coste-efectividad, y probidad. Además de estas tres partes principales, el reporte debe incluir un conjunto de apéndices técnicos.

8.9. Administración de la evaluación

Es el último punto en la checklist de Stufflebeam y se refiere a poder incluir en el plan inicial de la evaluación un plan de actividad de evaluación y tareas del personal, que deben ser actualizadas apropiadamente durante la evaluación. El programa debe ser realizado junto con el cliente para asegurar la disponibilidad de los stakeholders en la recolección de los datos así como en su reporte, igualmente se debe incluir un adecuado presupuesto para las tareas de la evaluación. El contrato debe garantizar la viabilidad e integridad de la evaluación. El plan de evaluación debe considerar las revisiones y actualizaciones de los diseños de evaluación y contrato en caso de ser necesario. Algo importante es que el evaluador debe reclutar, entrenar, y coordinar a los miembros del personal de tal manera que lleven efectivamente todos los aspectos de la evaluación y se ganen la confianza del cliente y otros stakeholders.

CAPÍTULO 2

LA CALIDAD EDUCATIVA Y LA GESTIÓN CENTRADA EN LAS ESCUELAS

INTRODUCCIÓN

Este segundo capítulo pretende aportar los elementos teóricos y argumentos sobre los cuales surgieron las políticas descentralizadoras en educación hacia la escuela y que dieron lugar a los programas centrados en la escuela, base de programas como el de Escuelas de Calidad. Nuestro objetivo no es profundizar en el tema, pues no es el punto central de esta tesis doctoral, sin embargo queremos presentar las visiones que desde la academia han sustentado las políticas descentralizadoras y que en los años noventa fueron fuertemente impulsadas por los gobiernos a nivel mundial. Políticas que pretendían reforzar la gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, local y de centro educativo, avanzando en los procesos de descentralización y en la promoción de mejores formas de participación social.

Debido a que estas reformas surgen como respuesta para mejorar la calidad en educación, analizamos el término calidad entendida como la excelencia de algo, y hacemos énfasis en su subjetividad y multidimensionalidad, que incluye factores tanto de la oferta como a la demanda educativa. Retomamos una clasificación sobre calidad en la educación realizada por Cano (1998) que atiende a diversas definiciones de calidad educativa, y que a su vez las clasifica por su centralidad en el proceso o en el resultado; de acuerdo a los factores específicos que más prevalecen; y de acuerdo a aspectos de entrada, proceso o resultado. Además de los factores de calidad, resaltamos los atributos que completan una educación de calidad. Finalizamos este apartado con la definición de Calidad Total y su introducción, del ámbito privado al ámbito educativo, que da pie a las políticas enfocadas en los procesos educativos y en el centro escolar.

Retomamos las aportaciones de Subirats (2005), Blanco y Gomà (2002) respecto a la proximidad, para analizar la descentralización como respuesta a los nuevos desafíos en materia educativa que ya no se podían seguir enfrentando con los métodos de la centralización. Mencionamos a Marchesi y Martín, 1998; Bolívar, 1999, 2000; Winkler,

2000; y Gimeno, 2005 en el análisis sobre la descentralización hacia las escuelas, mediante la exposición de argumentos, y factores que se pueden descentralizar. La idea principal de estos movimientos es que la escuela no puede ser de calidad por una estrategia de mejora impuesta de arriba hacia abajo que no tome en cuenta a la escuela. Analizamos así los aportes de las escuelas eficaces a través de las aportaciones de Bolívar (1999, 2000) basado en los estudios de Edmonds (1979) en Estados Unidos y de Rutter (1979) en Reino Unido, que cambiaron la forma de ver las políticas educativas al poner sobre la mesa que el factor “centro” tiene efectos diferenciales en el aprendizaje de los alumnos y hay elementos que marcan diferencias en los resultados académicos de alumnos socialmente desfavorecidos. Analizamos también el movimiento “Mejora de la escuela” y “Reestructura escolar”, previos a la línea denominada “gestión/administración basada en el centro” que otorga a las escuelas capacidad de decisión.

Con estas propuestas de transferencia de decisiones a la escuela sustentadas en la idea de que es ahí en donde tienen lugar los procesos de enseñanza aprendizaje y es, por tanto, en el espacio escolar en donde las reformas deben ser instrumentadas, analizamos el tema de la autonomía en la gestión escolar, entendida como la participación de toda la comunidad escolar en los procesos de toma de decisiones que repercutan a la escuela (Raywid, 1996; Gairín, 2005). Finalizamos el capítulo con la participación social en la educación (relevante en las políticas de administración centrada en la escuela). Retomamos las aportaciones de Gomà y Subirats (1998) sobre la participación de las comunidades locales, y hacemos referencia a temas como la comunidad escolar y el entorno organizativo con los análisis de Subirats (2002) sobre comunidad, y recalcamos que el entorno organizativo marca la actuación de las escuelas. Señalamos también los diversos grados de participación que pueden ir desde el sólo hecho de observar o informar hasta la implicación en la toma de decisiones. Mencionamos los diversos órganos de participación social con énfasis en los Consejos Escolares y sus integrantes, para ello retomamos los trabajos de Santos Guerra (1997) y Gil Villa (1995) en centros escolares. Analizamos el proyecto escolar como elemento clave en los programas centrados en la escuela, y su elaboración como una de las principales tareas de los Consejos Escolares. Mencionamos el trabajo de García (1997) que distingue entre proyecto y plan escolar. Por último, hacemos un breve comentario sobre el doble papel de los padres en la participación escolar, tanto a nivel individual como colectivo.

6. LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN: FACTORES Y ATRIBUTOS

La calidad puede ser entendida desde dos perspectivas (Cano, 1998), la primera entendida como una cualidad, es decir, es algo neutro que no implica juicios de valor y a la que debe añadirse un calificativo. Es más bien una actividad descriptiva ya que no intenta establecer juicios morales limitándose sólo a narrar las características o elementos que particularizan un objeto o situación. Por otra parte, la calidad entendida como superioridad o excelencia de algo, que conllevaría la asunción de ciertos valores como válidos, este es el sentido que más habitualmente se le da al término calidad, y que supone además un término ambiguo al que cada uno puede dotar de un significado muy particular.

La calidad es un concepto que surge en el ámbito privado, en el medio industrial. Aquí, la calidad pasa por una transición originalmente concentrada y percibida en el producto terminado al interés por la calidad también en el proceso. En los años 70 y 80, como lo señalan Gaziel, Warnet y Cantón (2000), bajo la presión de la competencia internacional, se multiplicaron los esfuerzos para mejorar la competitividad de las economías y se reconoció a la Calidad Total como uno de los factores de la eficacia japonesa. Los mismos Gaziel, Warnet y Cantón (2000: 48-49) señalan que el concepto de Calidad Total marca una evolución radical en la aproximación a la calidad en:

- Extensión de la calidad de las funciones ligadas directamente al producto al conjunto de las funciones de la empresa, dirección general, funciones de soporte y asistencia, gestión de personal y funciones administrativas;
- Despliegue de la función de calidad al nivel de estudios: ya desde la concepción de un producto o servicio es necesario preocuparse de su calidad final.
- Introducción de la noción de calidad del servicio, materializada por indicadores de resultados medibles, no sólo de cara al cliente externo, sino igualmente en el interior de la misma organización entre sus diferentes funciones.
- Voluntad de implicar a todo el personal en la mejora de la calidad: cada uno a su nivel, sin distinción de rol jerárquico debe considerarse como responsable de la calidad de las prestaciones.

La calidad así entonces se mueve del medio privado e industrial al sector de los servicios. En la educación se considera que el inicio de los estudios de la calidad de la educación, además de estar ligado al movimiento de escuelas eficaces y a la extensión de la escolarización, ha estado ligado principalmente a aspectos económicos, concretamente a la restricción económica y a la maximización de la rentabilidad de los cada vez más escasos recursos estatales (Cano, 1998). En las primeras etapas los gobiernos se enfocaron en la obligatoriedad de la educación en ciertas edades, garantizar el acceso a la escuela pública y ofrecer una educación gratuita, todos estos aspectos cuantitativos de la educación. Los estudios de esos años muestran que los sistemas educativos en muchos países (específicamente en América Latina) habían tenido grandes avances en ampliar la cobertura y asegurar la oferta de escuelas, aulas y maestros, pero no había habido avances en la calidad de los aprendizajes adquiridos en la escuela (Schmelkes, 1992: 2 en Cano, 1998: 56). En este sentido, una vez que los gobiernos consideraron superado esa primera etapa en educación, se concentraron entonces en la calidad más que en la cantidad, poniendo la atención en lograr una superioridad o excelencia en los servicios.

Al hablar de calidad en la educación nos podemos referir a los buenos resultados en las pruebas estandarizadas; a los insumos con los que se cuenta como son la infraestructura y el equipamiento escolar, los salarios de los docentes, etc.; a la mejora de las competencias cognitivas y al desarrollo de las actitudes y valores que se consideran imprescindibles para ser buenos ciudadanos; a la satisfacción de la comunidad educativa en su conjunto y la mejor respuesta del centro escolar a las exigencias de la sociedad actual; y últimamente también nos podemos referir a la satisfacción del cliente. Sin embargo, como Cano (1998) apunta, la calidad en el ámbito educativo suele ser un término subjetivo, definido más bien desde una perspectiva multidimensional, y dependiente de los momentos históricos en función de los valores que cada uno tenga, por lo tanto es variable a lo largo del tiempo y del espacio, lo que nos indica que la calidad no es algo absoluto ni estático, y de acuerdo a la OCDE (1991) la calidad es también una cuestión de largo plazo. Cano añade que aunque a menudo la calidad es considerada como un conjunto de especificaciones que deben ser cumplidas y cuyo grado de consecución puede ser medido para detectar así en qué nivel nos encontramos, lejos de esta acepción técnica, la calidad es un proceso impregnado de valores, donde medir la calidad es un proceso político cargado de opciones personales.

Siguiendo la idea previa, Gaziel, Warnet y Cantón (2000: 68) señalan que al asociarse la calidad con diversos aspectos (nivel en que se alcanzan unos objetivos, el valor añadido, el nivel en que se satisface al usuario, la excelencia de procesos y resultados, el desarrollo adecuado de habilidades y aptitudes, la realización de sí mismo y buen entrenamiento para desempeñar un puesto de trabajo en la sociedad, etc.), la calidad ha de valorarse necesariamente en forma plural. Con estas ideas resulta evidente que la calidad educativa debe atender a una perspectiva multidimensional y plural, lo que significa que la calidad deberá involucrar a la multiplicidad de los elementos del proceso educativo, que van desde los objetivos de la educación a la variedad de elementos intervinientes, sin enfocarse en sólo una parte de ellos. Al respecto resaltamos a Tiana (1993: 290 en González, 2000: 58) cuando afirma que “la evaluación, entendida como una simple revisión de los productos finales hace perder de vista la consideración del centro como un ecosistema que permite explicar y dar sentido al funcionamiento general y a los procesos que desarrollan la actividad. De la misma manera la consideración de una de las partes pierde sentido aislado de la referencia del todo y de su vinculación con el contexto”.

A continuación haremos referencia a una clasificación sobre calidad en la educación realizada por Cano (1998) que atiende a diversas definiciones de calidad educativa. Para realizar esa clasificación Cano se basó en las aportaciones más referidas en los años noventa sobre calidad educativa por parte de organismos como la OCDE, instituciones oficiales, obras de ámbito internacional, obras de ámbito nacional, ámbitos extraídos de instrumentos de evaluación de centros, aportaciones varias, y leyes. La clasificación muestra el énfasis que cada una de las definiciones otorga a cierto aspecto de la educación y que van desde una importancia casi exclusiva al producto a otras que consideran que la calidad radica más bien en el camino. Es este sentido comienza la **clasificación por las definiciones que centran la calidad en el proceso o resultado**, o si son más bien eclécticas.

- *Centradas en el producto.* La mayor parte de las definiciones relacionan la calidad con los resultados, que si bien son importantes, no son lo único que debe tomarse en consideración. Marzano et al. (1993) señala que la palabra resultados podemos equipararla con muchos contenidos: percepciones y actitudes positivas hacia el aprendizaje, adquirir e integrar conocimientos; extender y refinar el conocimiento;

utilizar conocimientos significativos, etc. y añaden que podemos también valorar al alumno como aprendiz autónomo, trabajador colaborativo, si aplica habilidades básicas o conceptos esenciales, etc. Lo más común es equiparar el producto educativo al rendimiento y resultados académicos de los alumnos. Sin embargo el centrarnos en el alumno tiene el riesgo de caer en definiciones que consideran que, en definitiva, la mejora de la calidad tiende a mejorar exclusivamente los resultados o calificaciones escolares. Tiana y Santos Guerra apuntan que los resultados, pretendidamente objetivos, constituyen una trampa, ya que si simplemente se trata de obtener “puntuaciones” altas, bastaría con que todas las calificaciones fueran excelentes; además, es el proceso (sin olvidar los condicionantes) lo que produce unos resultados. Y un movimiento hacia la calidad lo que ha de buscar es mejorar el proceso que produce los resultados.

- *Centrados en el proceso.* No apunta exclusivamente a la obtención de unos resultados inmediatos/finales, sino fundamentalmente al modo de ir haciendo las cosas para alcanzar los mejores resultados posibles.
- *Postura ecléctica.* Considera tanto el proceso como el producto. Las relaciones entre los elementos de contexto, proceso y producto de la educación son la característica común de las diversas manifestaciones educativas de la calidad. Por lo tanto, la calidad de la educación vendría dada por la coherencia de cada componente con todos los demás y se caracterizaría por la interrelación entre tres elementos: la funcionalidad, la eficacia y la eficiencia.

Cano añade un ámbito más a esta **clasificación** sobre calidad en la educación **al señalar el factor específico de la calidad** que cada definición enfatiza más, ya no en un sentido general como producto o resultado, sino más específico como factor, ámbito, aspecto o elemento que cada definición considera distintivo de una educación de calidad. Por ejemplo, en la calidad de la educación ha habido propuestas que han centrado la responsabilidad de dicha calidad de la educación a uno de los elementos que intervienen en el proceso de enseñanza o influyen en él, así hay definiciones que otorgan primacía al currículum, al alumno, al profesor, al centro o al entorno. En este sentido Cano encontró *16 ámbitos básicos* que son los más repetidos en las definiciones. Ellos son: currículum; organización escolar; dirección y gobierno de los centros; la escuela, el centro en sí como elemento central; profesorado: formación, motivación, entre otras; intercambios con la comunidad; relaciones con el entorno; orientación de los alumnos;

evaluación de los resultados, tanto de alumnos como de centros; recursos (instalaciones, edificios, materiales didácticos); medios económicos; métodos de enseñanza-aprendizaje; innovación pedagógica; educación en valores; igualdad de oportunidades; otros (alumnado, nivel socio-económico de las familias, etc.). Añade, sin embargo, que cada factor bien podría formar parte o incluirse en cualquiera de los otros.

Estos 16 factores los limitó a seis principales grupos, que son los ámbitos en los que generalmente se tienden a centrar las definiciones de calidad educativa. Estos seis ámbitos son: profesorado; otros, donde cabrían diversidad de temas, pero que generalmente están asociados al alumnado; currículum; evaluación; organización escolar; y recursos. Encontró, asimismo, que de estos elementos se podía realizar una **clasificación de acuerdo a aspectos de input (entrada), proceso, output (resultado)**. Por *Input*, en las definiciones sobresalían temas como las características del alumnado, nivel socioeconómico de las familias, estructuración del sistema educativo, ratios, garantía del acceso a la educación, etc. Todos ellos elementos de entrada en el proceso educativo, en tanto que son condicionantes del proceso y de los resultados pero que no está en manos de los centros modificar. Relativos al *proceso*, el énfasis estaba en el profesorado, el currículum, el proceso de enseñanza-aprendizaje y de la organización del centro escolar. Entre los elementos de *output* que intentan valorar los resultados del proceso educativo, los que más sobresalen son la evaluación de los resultados, también referida al rendimiento del sistema educativo, al del centro educativo, y en la mayoría de las veces al alumnado.

Habiendo hecho esta clasificación, concluyó entonces que son cinco los factores más relevantes en las definiciones de calidad educativa, estos son el profesorado, los alumnos, el currículum, el centro educativo y los procesos de enseñanza aprendizaje. En este sentido, a continuación señalamos algunas de las definiciones que Cano apunta y que resaltan cada uno de estos aspectos. Lo hacemos con el propósito de ejemplificar la variedad de definiciones sobre calidad educativa que existen, y cómo cada una de ellas puede enfocarse en un aspecto dejando fuera otro u otros más, y aún así considerar la educación de calidad, destacando también la subjetividad y los valores del momento.

- Definición que resalta el aspecto del profesorado: “El propósito del estudio de la calidad consiste en entenderla mejor, en aclarar cómo puede alcanzarse y en canalizar los recursos para ayudar a todos los profesores a perfeccionar su nivel

actual de rendimiento y a satisfacer así las expectativas públicas de la inversión en el sistema educativo” (Wilson, 1992).

- Definición que pone énfasis en el alumno: “El esfuerzo por mejorar la calidad tiene como últimos destinatarios a los alumnos. Son ellos quienes, finalmente, han de verse beneficiados por el mejor funcionamiento de los centros docentes. Lo que intenta conseguir es que los alumnos, todos los alumnos, y de acuerdo con sus posibilidades, aprendan más y mejor, aprendan a aprender por sí mismos, desarrollen el gusto por el estudio, el deseo de saber más, y alcancen progresivamente una madurez personal, social y moral que les permita actuar de forma responsable y autónoma” (MEC, 1994).
- Definiciones que resaltan el currículum: “La calidad consiste en planificar, proporcionar y evaluar el currículum óptimo (según los criterios de optimalidad de cada país) para cada alumno, en el contexto de una diversidad de individuos que aprende” (Wilson, 1992). Otra definición que lo ve desde otra perspectiva, pero sigue haciendo énfasis en el currículum, “La calidad que estamos buscando como resultado de la educación básica debe entenderse claramente como su capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acorde con una sociedad que desea una vida de calidad para todos su habitantes” (Declaración Mundial de Educación Para Todos, 1990).
- Definición que resalta al centro educativo: “La calidad de la educación, en cuanto se manifiesta en un producto válido, dependerá fundamentalmente de lo que acontece en la escuela, de las estructuras y procesos de las instituciones educativas” (De la Orden, 1993).
- Definiciones que ponen énfasis en el proceso de enseñanza-aprendizaje: “La calidad tiene que ver con la coherencia de lo que se enseña y aprende, con el grado de adecuación a las necesidades de aprendizaje, presentes y futuras, de los aprendices concretos, habida cuenta de sus circunstancias y expectativas particulares. La calidad de la educación exige contemplar, además, las características de los elementos que integran el sistema educativo: estudiantes, profesorado, instalaciones, equipamiento, y otros medios, sus objetivos, contenidos de programación y tecnologías educativas; también los entornos socioeconómicos,

culturales y políticos” (Coombs, 1985). “Una educación es de calidad cuando posibilita, potencia y produce el resultado de humanizar más a todos, y cada uno de los agentes educativos implicados. El patrón de calidad de un sistema educativo es la consecución del “ser más” de cada hombre concreto, singular y único. La realidad de cada hombre es individual y social por lo que una educación de calidad tiene una doble dirección: la mejora de cada uno de los miembros que integran la educación y la mejora de los contextos socio-económico y culturales donde viven, se configura como hombres y constituyen su realidad personal” (Escámez, 1988).

Así entonces, los diversos factores que intervienen para lograr una educación de calidad provienen tanto de la demanda educativa como de la oferta, y de la interacción entre ambas, así los agrupa Silvia Schmelkes (1996). Los *factores asociados a la demanda educativa* son principalmente el nivel socioeconómico y el medio social en el cual se desenvuelven, y el capital cultural. Las diferencias en el nivel socioeconómico explican, entre otras cosas, el acceso, la permanencia y los resultados de aprendizaje, vía los factores asociados a la pobreza, particularmente la precariedad de la salud y la falta de una adecuada alimentación. Este factor también se refiere a lo que los padres de familia tienen que sacrificar en el hogar, en cuanto a gastos, para mantener a sus hijos en la escuela. La educación de los padres de familia también se muestra como importante, y esto es a lo que se llama el capital cultural. Unos padres más escolarizados alentarán más a sus hijos hacia el estudio y los estimularán desde edades tempranas, que unos padres que no terminaron su educación primaria y se sienten incapaces de apoyar a sus hijos en los estudios y no tienen la mayor expectativa educativa para ellos.

Por el lado de la *oferta educativa* encontramos los *factores* relativos a la relevancia del aprendizaje, el currículum, las prácticas pedagógicas en el aula, la calidad del docente, y las características de la escuela y director. Cuando hablamos de las prácticas pedagógicas nos referimos también al aprovechamiento del tiempo escolar para la enseñanza y aprendizaje, a la diversificación de experiencias de aprendizaje, al atender de manera especial a quienes lo necesitan, etc. Dentro de la calidad docente el aspecto que más sobresale son las expectativas del mismo hacia los alumnos, si estas son positivas y se le apoya, el alumno tendrá más posibilidades de éxito en sus estudios. Pero también se incluye la preparación y las condiciones laborales de los docentes. El tercer grupo de factores del cual hemos hecho mención, se refiere a la *interacción entre la oferta y la demanda educativa*. Este factor destaca el hecho de que si la demanda es

pobre, la oferta también lo será. Así, es común ver que las escuelas ubicadas en zonas rurales o marginadas están pobremente dotadas de recursos humanos, físicos y materiales.

El análisis realizado hasta ahora nos muestra que la calidad es un término difícil de definir en cualquier ámbito. En la educación tanto directivos, docentes, padres de familia y demás personas involucradas tienen su propia definición del término, la cual muchas veces puede no coincidir con la de los demás. Sin embargo, con independencia de los factores que se exija a la **calidad educativa**, también se le pide que cumpla con ciertos **atributos**, los cuales también se ponen a discusión. Schmelkes (1996) y el Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos: el imperativo la calidad 2004 hacen referencia a los atributos de la calidad, pero es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación²⁰ en México en un artículo dedicado a la calidad educativa que agrupa todas las ideas y establece que un sistema educativo puede considerarse de buena calidad si cubre con las siguientes condiciones:

- **Pertinencia.**- El currículo es adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos.
- **Relevancia.**- El currículo es adecuado también a las necesidades de la sociedad.
- **Eficacia interna y externa.**- Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos en los tiempos previstos para ello.
- **Impacto.**- Consigue que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores individuales y sociales, con lo que la educación será fructífera para la sociedad y el propio individuo.
- **Eficiencia.**- Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, los usa de la mejor manera posible, evitando derroche y gastos innecesarios.
- **Equidad.**- Tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, las comunidades y las escuelas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el número mayor posible de estudiantes.

²⁰ Clasificación obtenida de las publicaciones del INEE en su página de Internet <http://www.inee.edu.mx/>, en la serie “Folletos: Los temas de Evaluación”.

En este sentido, al hablar sobre lo que implica una educación de calidad habrá que elegir, por una parte, los elementos o factores evaluables de la educación, pero, por otra, estos elementos o factores deben cumplir con ciertos atributos, que son lo que harán que la educación sea de calidad. Como lo mencionamos al inicio, los factores y atributos cambian a lo largo del tiempo. Esto implica que las definiciones de calidad de educación condicionarán los indicadores a utilizar para la evaluación educativa de calidad. Cuando el término calidad impregnó el ámbito educativo siguió la misma evolución que en el ámbito privado o industrial con un énfasis inicial en los buenos resultados en las pruebas estandarizadas (producto) para después también considerar a los insumos como la infraestructura y el equipamiento escolar, los salarios de los docentes, etc. Actualmente las definiciones de calidad, además considerar los elementos antes mencionados, ponen mayor énfasis en la mejora de las competencias cognitivas y el desarrollo de las actitudes y valores que se consideran imprescindibles para ser buenos ciudadanos, lo que da paso a preocuparse no sólo por los productos, sino también por el proceso.

Aunado a lo anterior, las definiciones de calidad que establecen que “es el conjunto de principios y métodos organizados en estrategia global y tendentes a movilizar a toda la empresa para obtener una mejor satisfacción del cliente al menor coste” (Droin, 1993 en Casanova, 2004: 68) o que “calidad es la conformidad del producto o servicio con las necesidades expresadas por los clientes internos o externos, con los cuales se han comprometido los proveedores internos o externos” (Stora y Montaigne, 1986 en Gaziel, Warnet y Cantón, 2000: 49), ponen énfasis en la satisfacción del cliente. En estas definiciones la calidad se materializa por la relación oferta-demanda, cuando el cliente experimenta y utiliza el producto y el servicio, y aprueba o no la satisfacción que espera de él (calidad entendida como satisfacción percibida por el cliente), así entonces, la energía de las organizaciones deber estar orientada hacia la satisfacción de las necesidades reales del cliente, en una perspectiva de diálogo dinámico, utilizando de forma óptima los recursos de la organización y teniendo en cuenta el contexto competencial (Gaziel, Warnet y Cantón, 2000). Sin embargo, Bolívar (1999) ya adelanta que cuando la calidad se define como “satisfacción de los usuarios”, los centros educativos quedan sometidos a competir en un mercado por conseguir clientes, que se convierten en el árbitro final de lo que es calidad, manifiesta en la elección del centro preferido.

Estas dos consideraciones, la atención a los resultados y procesos en la educación, por una parte, y las definiciones sobre calidad en el ámbito privado, por otra, han hecho que el ámbito educativo adopte términos como el de **gestión de calidad o gestión de calidad total en la educación**, sustituyendo así el término “calidad” al de “eficacia”, siendo esta la idea que permeó el inicio de este siglo y sigue aún vigente dentro del ámbito educativo. La calidad total poner énfasis en la capacidad organizativa para ofrecer servicios de alto nivel de calidad, en el ámbito educativo el foco se ha puesto en el centro escolar, básicamente en el ámbito de la gestión, aunque también lo hace desde el ámbito académico. Para trabajar bajo la calidad total los centros deben presentar, entre otras, las siguientes características (Bradley, 1993: 205 en Cano, 1998: 282):

- Visión clara y compartida de qué deben aprender los estudiantes.
- Poner en funcionamiento estrategias de aprendizaje cooperativo en todos los niveles.
- Tener un sentido para trasladar la visión hacia la misión apoyándola a través de un plan de desarrollo estratégico para la escuela.
- Trabajar en equipo con padres, otras agencias de la comunidad, escuelas e instituciones.
- Poseer una visión para el desarrollo construida por todos los representantes de la comunidad escolar.
- Promover el apoyo a la innovación.

Bajo esta última visión de calidad que involucra el concepto de Calidad Total es que las reformas educativas de final del siglo pasado e inicios de este han tenido su sustento, enfocando las acciones y evaluaciones hacia el centro escolar, los apartados siguientes dan cuenta de eso. Asimismo en el capítulo referente a la metodología de la tesis se detallan los ámbitos e indicadores que abarca la gestión del centro escolar.

7. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO RESPUESTA AL MODELO TRADICIONAL DE “ARRIBA-ABAJO” EN EDUCACIÓN

A finales del siglo pasado y principios de este el campo de la educación, como muchos otros, se enfrentó a nuevos desafíos. Los contextos y realidades cambiaban, ante la complejidad que se presentaba se asumía que ya no se podía seguir dando respuesta a las nuevas demandas educativas con los métodos tradicionales. El proceso tradicional del gobierno donde los políticos deciden y la administración ejecuta, que necesita de un sector público organizado lo más racional posible actuando a partir de conductas perfectamente reglamentadas que produzcan certidumbre y estabilidad, se hacía insostenible.

Los sistemas educativos centralizados caracterizados por una estructura, gobierno y funcionamiento básicamente en manos del poder político y de los órganos nacionales (puede haber participación de otras instancias, pero tendrá un carácter bastante restringido y apegada a las disposiciones emanadas de la cúspide), han creado un aparato escolar muy grande con tareas a su cargo que les es imposible atender, y en caso de atenderlas lo hace con lentitud y poca eficacia. El sistema por su naturaleza ha tendido a la homogeneidad y uniformidad, destacando lo nacional por encima de las peculiaridades propias de las comunidades, eliminando así las diferencias. Sin embargo, por otra parte, esta homogeneidad ha sido necesaria para satisfacer el derecho de todos a la educación en condiciones de una cierta igualdad, así como a la universalización de la educación. Gimeno (2005: 91) señala que, por un lado, esta uniformidad crea sociedad en tanto que produce semejanza que facilita el reconocerse unos junto a otros como componentes de un mismo grupo, mientras que, por otro lado, puede cercenar las posibilidades individuales y la creatividad social. Añade que el efecto de homogeneización se deja notar en los contenidos que transmite el sistema educativo, en el uso del tiempo, en la manera de tomar las decisiones y de llevarlas a cabo, así como en las formas y prácticas que el sistema desarrolla para los usuarios.

Para Gimeno (2005: 108) las razones y funciones de la centralización son garantizar el derecho básico de todos dentro de un ámbito político, social y territorial; proporcionar iguales oportunidades y solidaridad; provisión, distribución y coordinación de los recursos; ordenar los niveles educativos y especialidades, dotándolos de contenidos; y salvaguardar la coherencia del sistema para cumplir las funciones asignadas con calidad. Si el sistema educativo asume estos objetivos básicos que deben ser garantizados, necesita intervenir adecuadamente en la dotación de recursos, diseño, planificación, implementación de planes, gestión y control. Gimeno (2005: 87-88)

señala que el mantenimiento del sistema educativo es costoso y requiere la provisión, distribución y coordinación de importantes recursos de diversa índole (financieros, personales, arquitectónicos, etc.) y dado que ese sistema es el instrumento para dar cumplimiento al derecho de todos a la educación, debe ordenarse de modo que los ciudadanos tengan garantía de que ese derecho les será asegurado y de que en un Estado democrático lo podrán disfrutar en igualdad de oportunidades.

Para Gimeno (2005) la centralización es la forma de ejercer la responsabilidad y el poder de tomar decisiones de tal forma que la autoridad superior o central determina desde arriba hacia abajo o hacia la periferia lo que se hace y puede hacerse. Es un poder que se manifiesta ejerciendo una multiplicidad de funciones sobre distintas facetas con la intención de conseguir las finalidades del sistema educativo. Generalmente se señalan cinco agentes que ejercen el poder y toman decisiones: 1.- La autoridad máxima de cada país en materia educativa (representada por el gobierno y la administración centrales, Ministro del ramo). 2.- Los gobiernos regionales con sus respectivas administraciones. 3.- Los municipios, con sus administraciones locales, en los que se asientan los centros educativos y donde se puede articular la idea de comunidad educativa con la participación de representaciones de todos los sectores del municipio. 4.- El centro escolar como lugar en que se realiza la educación dentro de una organización que tiene su propia cultura y en torno al cual se puede establecer la comunidad más inmediatamente responsable de lo que vaya a ser la realidad práctica. 5.- Los profesores, individualmente considerados, como plantilla del centro y como conjunto profesional con sus organizaciones.

Gimeno (2005) continua al señalar que el sistema centralizado es aquel en el que existe una jerarquización vertical, de arriba hacia abajo, desde el punto uno al cinco, donde la primera instancia tiene la capacidad y usa el poder de decidir, mientras que el resto ejecuta, o bien ejerce por delegación determinadas funciones, sin tener autonomía sobre las mismas, aunque sí responsabilidad. La justificación legitimadora más importante que ha sustentado y mantenido el modelo de centralización se sostiene en tres razones fundamentales, dos de carácter político y una de tipo técnico: a) garantizar las mínimas cotas de igualdad; b) poder defender un modelo cultural para todo el Estado, utilizando la acción simbólica moldeadora de la educación para socializar a los jóvenes de acuerdo con un modelo de cultura, de sociedad, en un sistema productivo y

según unos determinados valores, dirigiendo y ejerciendo control sobre la totalidad del sistema, y c) hacer todo eso con eficacia (Gimeno, 2005: 104).

Subirats (2005) señala que esta rigidez y homogeneidad con que ha venido trabajando el gobierno ha generado falta de capacidad de adaptación a circunstancias específicas provocadas por diversos elementos (densidad de población inmigrada, desestructuración familiar, falta de coordinación entre servicios educativos, etc.). El alejamiento, la distancia entre problemas y autoridades, provoca que casi siempre se llegue tarde, o que cuando se hacen las cosas, la realidad ya haya ido mucho más allá. Al mismo tiempo, esta centralización vinculada a la falta efectiva de autonomía de los centros provoca que no haya responsabilidad sobre la marcha de un sistema que no acepta libertad y no genera confianza, lo que se refleja en la falta de sentido de responsabilidad sobre los proyectos educativos de cada uno de los centros. Para Blanco y Gomà (2002) las dificultades en las que se asienta este gobierno tradicional tenían que ver con las crecientes dificultades de conocimiento; la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego que no sólo poseen múltiples sujetos sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno; y la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos que cuestiona seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

Con todos estos antecedentes y críticas del sector académico, desde la década de los setenta los organismos internacionales también se pronunciaban sobre las deficiencias en la prestación de los servicios que acarreaba la centralización. Un informe de la UNESCO establecía que “La excesiva centralización impide la captación de los problemas al nivel en que los mismos se originan y retrasa las acciones que lleva a su solución; el área rural parece la más perjudicada por la centralización administrativa” (UNESCO, 1977: 87 en García, 2005: 74). En este sentido, desde todos los frentes se hacía evidente que se necesitaban nuevas soluciones desde una perspectiva innovadora para las nuevas realidades del momento. Blanco y Gomà (2002) apuntaban que las decisiones deben destacar los factores de proximidad y defienden que es en el marco más próximo al ciudadano (su ciudad, su comunidad, su barrio) desde donde deben surgir las propuestas de mejora, fruto de la reflexión y participación. Winkler y Gershberg (2000), refiriéndose al ámbito educativo, señalan que las soluciones a los problemas educativos impuestas desde afuera (es decir, desde arriba) tienen una alta

probabilidad de fracasar, sobre todo cuando no hay una comunicación eficaz que capte el apoyo de los maestros.

En consecuencia, si en la centralización la responsabilidad y el poder de tomar decisiones está en manos de la autoridad central quien determina desde arriba hacia abajo lo que puede hacerse. Uno de los mecanismos para romper con esta centralidad y lógica burocrática ha sido la descentralización de los sistemas. La descentralización consiste en transferir la responsabilidad y poder sobre la educación mantenido por el centro a otros agentes intermedios o periféricos, e incluso a sus mismos destinatarios (Gimeno, 2005). Descentralizar consiste, básicamente, en traspasar el poder de decisión y las responsabilidades desde la autoridad máxima central a los niveles que le siguen en la cadena bien sean los gobiernos estatales, gobiernos municipales, centro escolar o los propios profesores, en este sentido la descentralización educativa puede realizarse a distintos niveles en función de dónde y quiénes adoptan las decisiones, ya sea a nivel central, estatal, local, o escolar. La mayor o menor descentralización dependerá de qué decisiones se sitúan en cada uno de estos niveles. La consecuencia que se produce es una mayor asunción de responsabilidades y un engrosamiento del poder de decidir de las instancias terminales de la cadena, de carácter más local; donde toda dinámica descentralizadora consiste en arrebatar poder a los niveles que se tienen encima, para ejercerlo hacia los de abajo (Gimeno, 2005: 96).

El informe Delors especifica la necesidad de la descentralización de los sistemas educativos, que supone como mínimo la autonomía de los centros escolares, la participación de los agentes locales de la sociedad civil en los temas educativos, un mayor protagonismo de los gobiernos locales y una efectiva dirección global del sistema educativo por parte de las autoridades centrales. Así entonces, la descentralización encuentra sus mejores justificaciones en el incumplimiento de las “virtudes” de la centralización. Frente a la centralización hay razones para descentralizar, Gimeno (2005: 108) destaca entre ellas la descentralización política mediante la pérdida de la centralidad del Estado; la falta de consideración de la diversidad social y la consecuente insatisfacción del cliente; el desconocimiento de necesidades; la diversidad cultural y de alumnos en general; la coherencia debilitada, distorsiones de la información, resistencia a los cambios. La descentralización de los sistemas, apunta entonces a dar más margen de maniobra a las propias unidades escolares, para que con más capacidad de gestión, contando con su propia iniciativa y

desde más cerca, puedan asegurar un rendimiento más eficiente (Pereyra *et al.*, 1996 en Subitars 2005: 184).

Sin embargo, aunque puede haber similitud en las funciones no debemos confundir desconcentración con descentralización. En la desconcentración el poder de decisión sobre materias claves permanece en el centro y los demás niveles territoriales de la organización sólo reciben una transferencia de la gestión, tareas y funciones, pero no de facultades decisorias, las cuales siguen reservadas al poder central. La desconcentración se conforma con construir puntos periféricos de promoción y/o ejecución de actividades, pero la responsabilidad sigue estando confiada en los órganos centrales (García, 2005: 34). La descentralización, por su parte, requiere que las funciones descentralizadas sean asumidas con plena responsabilidad por determinados órganos de gobierno.

Los movimientos descentralizadores comenzaron en las tres últimas décadas del siglo XX, sin embargo estos movimientos en países de América Latina, como México, tienen un papel más bien pasivo en la toma de decisiones y que se asimilan más a objetivos de desconcentración funcional. Esto es un reflejo, como señala Bolívar (1999: 193) de que el sistema no quiere perder el control central, “sino aparentar que la responsabilidad de que las cosas funcionen depende de la periferia y de los centros” y añade, citando a Weiler (1996: 224), que “el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia”.

Los tres argumentos esenciales para explicar por qué avanza la tendencia descentralizadora según Weiler (1990 en Gimeno, 2005: 110) tienen que ver con la reivindicación de un reparto del poder ante la que la autoridad tiene que ceder como recurso para lograr una nueva legitimidad compensatoria ante los ciudadanos y evitar conflictos, la mejora de la eficiencia de los servicios públicos y el incremento de la calidad del aprendizaje. En consecuencia, la descentralización educativa puede verse como una herramienta para lograr una mayor calidad de la educación contribuyendo al aumento de la participación ciudadana (al acercar las decisiones al nivel local) y de la eficiencia (pues se delegan asuntos a instancias que por su proximidad los conocen mejor y pueden resolverlos más rápido que el nivel central).

En este contexto de debate Subirats (2002) agrega que la educación debería ser cada vez más responsabilidad de todos, principalmente de quienes mejor conocen qué sucede y qué recursos se pueden movilizar para la solución de los problemas, donde los poderes públicos tomen un papel de posibilitadores de soluciones más que de protagonistas absolutos de un problema que les desborda, trasladando las decisiones más importantes hacia los niveles más cercanos al ciudadano. En este contexto es importante redefinir políticamente quién se ocupa de qué, y redistribuir competencias y recursos hacia el mundo local. En este punto, las recomendaciones educativas se dirigían en el sentido de evolucionar hacia propuestas de gestión del sistema educativo más flexibles y descentralizadas, que permitan ofrecer respuestas más apropiadas a los problemas y a las necesidades de los ciudadanos y de las comunidades. Continuaba Subirats al señalar que era necesario el diseño de políticas educativas que favorecieran y se basaran en la implicación creativa de las administraciones locales y de los centros educativos.

Entre los **argumentos** que buscan dar sustento a las propuestas de **descentralización hacia las escuelas**, está el de la *perspectiva económica*, según el cual la cercanía de la toma de decisión a la acción, en este caso educativa, conduce a una mayor eficiencia económica, pues se presume que los actores que tienen las mayores ganancias y pérdidas potenciales con relación a la acción educativa poseen la mayor cantidad de información para la toma de decisiones apropiada y tienen mayor capacidad para hacer uso eficiente de los recursos (Winkler, 1994). En consecuencia, en la medida en que las decisiones sobre la acción educativa se acerquen más al centro escolar, el uso de los recursos involucrados será más eficiente. Desde la *perspectiva de la actividad escolar*, son los directores y profesores quienes tienen mayor información sobre las condiciones del centro escolar y poseen una mayor experiencia en la toma de decisiones relevantes para la escuela, y al estar involucrados en la administración escolar pueden tener un mayor compromiso frente a las decisiones.

Desde el *punto de vista político*, la descentralización hacia las escuelas promueve la participación democrática y una estabilidad política en tanto se logre formar una ciudadanía mejor preparada y más participativa en los asuntos que le atañen. Desde la *perspectiva de la eficiencia administrativa*, la escuela está en mejor posición para asignar recursos eficientemente, de manera que se ajuste a las necesidades. Y desde la *racionalidad financiera*, se asume que la mayor participación de los agentes locales y

de los padres de familia en la toma de decisiones sobre la acción escolar del centro educativo otorgará, en el mediano plazo, una mayor posibilidad de generación local de recursos. Winkler (2000) añade entonces que la descentralización en los niveles locales de gobierno y en las escuelas expresan diferentes orígenes y metas, en el primer caso su origen y objetivo se enmarca en la descentralización general del gobierno, mientras que la transferencia hacia escuelas individuales busca mejorar directamente el logro escolar en ellas.

Gimeno (2005b: 221) hace referencia a aquellos factores reguladores por el centro y aquellos que son desregulados. En el primer grupo menciona la dependencia del mercado (profesiones, ciencia-tecnología), los sistemas de creación-reproducción del conocimiento, la mundialización de las políticas, la regulación del sistema educativo y curricular, la uniformidad de materiales curriculares, la regulación del trabajo de los profesores, los hábitos metodológicos asentados, y los controles y evaluaciones. Por su parte, los **factores desreguladores** son la participación social, la consideración de variaciones culturales, la atención a diferencias del alumnado, la autonomía en los centros y de los profesores, la pluralidad de materiales curriculares, los métodos educativos variados, y los itinerarios curriculares singulares.

Para Marchesi y Martín (1998: 174) las **principales tareas que pueden descentralizarse en educación** son: los objetivos educativos; la gestión financiera del centro; los contenidos de la enseñanza; la evaluación de los alumnos; la selección de los profesores; la retribución, incentivos y valoración de los profesores; la elección del equipo directivo; la admisión de los alumnos; los servicios complementarios de la escuela; la oferta educativa; el establecimiento de relaciones con instituciones y asociaciones externas a la escuela. Señalan que la autonomía y la gestión, la dirección del centro, y la participación de los padres son tres factores importantes vinculados a la calidad de la organización y al funcionamiento de los centros. Y añaden que si la escuela es el centro de cambio, los objetivos de mejora deben orientarse a todos los niveles de la escuela, es decir, al equipo directivo, los sistemas de organización y decisión, los departamentos y los profesores en el aula.

Podemos concluir con las anotaciones de Marchesi y Martín (1998: 121) que apuntan a que las iniciativas de arriba hacia abajo proporcionan el marco, los recursos y las posibilidades; y las iniciativas de abajo hacia arriba favorecen la evaluación, la

información sobre el contexto y la participación de la comunidad educativa. En este mismo sentido, Hopkins y Lagerweij (1997) señalan que en una situación ideal, el enfoque de “arriba abajo” define los fines de política educativa, una estrategia global y los planes operativos, que se complementa con una respuesta de “abajo arriba” que incluye el diagnóstico, la priorización de metas y el proceso de implementación.

La idea que prevalece es que la escuela no puede ser de calidad por una estrategia de mejora impuesta de arriba hacia abajo que no tome en cuenta el actuar del personal cotidiano de la escuela, por lo tanto se recomendaba que los cambios se adaptaran a cada centro escolar. Pero para que esta descentralización a nivel escolar pueda funcionar es necesario que por parte de los profesores, administradores y padres exista una identidad con los principios y objetivos del proyecto, sino cualquier reforma educativa o intento de cambio tendrá altas probabilidades de fracaso. A finales del siglo pasado y principios de este hubo coincidencia en que la mayoría de las políticas educativas de los noventa fueron de carácter macro y no llegaron a ser operativas en programas o proyectos a nivel del salón de clase. Debido a eso, la tendencia internacional predominante sugería el traslado de las decisiones educativas al nivel del centro escolar, que promoviera la participación de todos los involucrados en la tarea educativa en dichas decisiones. La respuesta entonces al dilema de la descentralización fue la de dar más responsabilidades a las escuelas para que gestionaran su propio funcionamiento, considerándolas como la unidad de cambio, en el entendido de que no todas las escuelas son iguales.

3. DE LAS ESCUELAS EFICACES A LOS PROGRAMAS DE ADMINISTRACIÓN CENTRADA EN LA ESCUELA

La década de los ochenta da cuenta de que las reformas diseñadas a nivel central no estaban dando los resultados que se espera de ellas, los centros escolares eran diferentes entre ellos, no ofrecían el mismo tipo de educación y, por lo tanto, ofrecían resultados variados aún entre los que se pensaba tenían las mismas condiciones para su funcionamiento. Esto hizo reconocer que los centros escolares podían ser un factor

clave en los procesos innovadores que se planteaban en la educación, y ante la evidente diferencia entre los centros se reconocía la diversidad. El énfasis comenzó a transitar de la exclusiva preocupación por los procesos dentro del aula que mejoraban los resultados en los alumnos, a considerar que el trabajo conjunto del centro escolar podía ser clave en esa mejora educativa.

El anterior planteamiento tuvo su origen en los movimientos de “escuelas eficaces” y “mejora escolar”. La mayoría de las investigaciones iniciales sobre eficacia y mejora escolar hacia la eficacia se desarrollaron en los Estados Unidos con Edmonds (1979) y en el Reino Unido por Rutter (1979). Como resultado de los primeros estudios sobre eficacia escolar, sobresalieron cinco factores que parecían estar relacionados con la eficacia (Creemers, 1997):

- 1) Fuerte liderazgo instructivo del director del centro, que presta gran atención a la calidad de la enseñanza.
- 2) Altas expectativas entre los profesores en cuanto a los resultados de los alumnos.
- 3) Énfasis en las destrezas básicas.
- 4) Un clima seguro y disciplinado.
- 5) Evaluaciones frecuentes del progreso del alumno

Analizamos más detenidamente estos dos movimientos. El primero de ellos, “**escuelas eficaces**”, se desarrolló a finales de los años setenta, su propósito fue demostrar que, bajo ciertas condiciones, existen centros escolares que marcan diferencias en los resultados conseguidos por los alumnos, frente a otros centros inefectivos. Una escuela es efectiva si el progreso de sus alumnos va más allá del que cabía esperar en el momento de entrada en el centro. Esta primera generación de movimientos enfocados en las escuelas buscaba, al igual que los programas de la época, los mejores resultados académicos en los alumnos (producto), la pregunta era ¿Qué escuelas son eficaces? “Escuelas eficaces” puso de manifiesto que el factor “centro” tiene efectos diferenciales en el aprendizaje de los alumnos y hay elementos que pueden “marcar diferencias” en resultados académicos conseguidos con alumnos socialmente desfavorecidos en contextos urbanos. Estos centros escolares que marcan la diferencia en los resultados académicos se caracterizaron por que sus miembros compartían los valores sobre la misión de la escuela, participaban conjuntamente en las tareas, existían relaciones de colegialidad y preocupación por los demás. Aunado a esto, se ubicaron

otras características, que aisladamente tienen poco impacto, pero es la organización y coordinación de ellas lo que hace a las escuelas eficaces. Las características son (Bolívar, 1999: 24).

- Ejercicio de un fuerte liderazgo instructivo. El directivo combina un liderazgo instructivo en el currículum, con una misión clara sobre la misión del centro, conjuntando una gestión eficaz con la colegialidad en la toma de decisiones.
- Presión académica y altas expectativas sobre el rendimiento de los alumnos. Organización de tiempos y espacios, y utilización de estrategias (trabajo en casa, maximización del tiempo de aprendizaje), que aseguren mayores posibilidades de aprendizaje,
- Implicación y colaboración de los padres. Fomentar la comunicación e implicación de padres en el proceso educativo, que incrementen el esfuerzo de la escuela.
- Control organizativo de los alumnos. Un clima escolar ordenado en el centro, como contexto y atmósfera necesaria para el aprendizaje, confianza y apoyo.
- Coherencia y articulación curricular e instructiva. Consistencia en metas y objetivos, entre unas materias y otras a lo largo del currículum, entre proyectos y prácticas docentes.
- Control sistemático del progreso y logros de los alumnos. Seguimiento sistemático y permanente del trabajo de los alumnos, como medio para ajustar la labor docente.
- Colaboración y relaciones de colegialidad entre el profesorado. Coordinación y cooperación en el trabajo en equipo son precisas tanto para el incremento del aprendizaje de los alumnos como del propio profesorado.
- Desarrollo continuo del personal docente. Actividades y contexto adecuado para el desarrollo profesional, así como recursos externos gestionados por los centros para la formación continua.
- Autonomía y gestión local. Sin excluir regulaciones externas, es necesario un amplio margen de gestión y capacidad para planificar el currículum y la organización del centro.

Los estudios sobre la eficacia de la escuela muestran un mayor interés por conocer los procesos de cambio, por implicar a los profesores y a la comunidad educativa, por ampliar los objetivos de los estudios y por utilizar todo tipo de conocimientos disponibles (Marchesi y Martín, 1998:116). Para Báez de la Fe (1994) lo que se observa

en las escuelas eficaces, frente a la imagen racionalista y las estrategias «de arriba abajo», es un alto grado de consenso entre los profesores acerca de lo que los alumnos pueden aprender, un contexto social que estimula al profesor a reflexionar sobre su actuación en el aula (comparándola con la de los compañeros) y en el que el trabajo se planifica conjuntamente, las decisiones son compartidas, y las relaciones interpersonales son amistosas. Estas escuelas generan un sentido de pertenencia y un conjunto de valores y normas compartidos entre sus miembros, animan a todos a que participen en el trabajo que se lleva a cabo dentro de la escuela. Ante la diversidad de puntos de vista dentro de la escuela, el objetivo es que todos puedan colaborar con un objetivo en común. Si en su conjunto alumnos, profesores, familias, e incluso los miembros de la comunidad, se sienten ajenos a los objetivos de la escuela, es muy probable que se conviertan en un obstáculo para el progreso. Se supone que la escuela podrá conseguir sus objetivos de forma más efectiva si todos se sienten involucrados y comprometidos a los mismos objetivos generales (Ainscow, Hopkins, Soutworth y West, 2001).

Murphy (1992 en Marchesi y Martín, 1998: 107 y Bolívar, 1999: 23) ha señalado que lo más importante del movimiento de las escuelas eficaces no son los factores que se han encontrado asociados al buen funcionamiento de las escuelas, sino más bien los principios en que se sustentan dichos factores, y que resume en cuatro:

1. La educabilidad de los aprendices: El que los estudiantes están determinados por su origen social y su historia educativa previa, cambia por la premisa de que en las condiciones adecuadas, todos los alumnos pueden aprender. Pone en crisis la supuesta impotencia de la escuela para reducir la influencia de los contextos familiares, mostrando que todos los alumnos pueden aprender, dadas las condiciones y el apoyo apropiados.
2. Una orientación hacia los resultados: Ya no se toma como hecho irrefutable el que los centros con más recursos y situados en mejores zonas geográficas sean considerados los centros de más calidad. Surgiendo, así, la necesidad de evaluar los resultados del aprendizaje de los alumnos y los procesos educativos para definir el nivel de calidad avanzado. Se insiste en que la eficacia depende de la distribución equitativa de los logros educativos entre toda la población de una escuela. Se acepta que la calidad de la educación sólo puede ser juzgada por referencia a los resultados

alcanzados por “todos” los alumnos, valorados en términos de equidad (poder compensatorio de la escuela).

3. La necesidad de asumir responsabilidades con los estudiantes: En las escuelas eficaces el éxito o fracaso de la enseñanza no se le atribuye a factores externos. Los malos resultados académicos no dependen principalmente del origen social de los alumnos o de sus familias sino más bien de las escuelas. La comunidad educativa debe asumir la responsabilidad de lo que sucede a los alumnos. Se reconoce al centro escolar como responsable del aprendizaje de los alumnos, incrementando la propia autoestima profesional.
4. Atención a la consistencia en la comunidad escolar: Debido a que un porcentaje significativo de escuelas son organizaciones con escasa cohesión; las mejores escuelas son las que están más estrechamente relacionadas (estructural, simbólica y culturalmente), ellas actúan más como un todo que como la suma de distintas partes aisladas. Destaca la importancia de un trabajo conjunto, fruto de un sentido de comunidad y visión compartida del centro.

Las escuelas ineficaces se caracterizaron entonces por la falta de visión, donde los profesores no participan en un proyecto en común; hay ausencia de liderazgo, con directores que tienen escasas expectativas y dedican pocas energías a conseguir que los alumnos mejoren los resultados académicos; existen relaciones disfuncionales entre los profesores, que son poco coherentes en sus decisiones y estas son reactivas, con escasa confianza y estabilidad; y la práctica en clase es ineficaz, caracterizada por bajas expectativas hacia sus alumnos, escasas relaciones con ellos, poco orden en la clase y frecuentes críticas (Stoll y Fink, 1996 en Marchesi y Martín, 1998: 107).

Paralelo a “Escuelas eficaces” hubo una segunda orientación con un enfoque más amplio de la mejora de la educación, el movimiento fue “**mejora de la escuela**”, que pretendió capacitar organizativamente al centro como totalidad para resolver de forma relativamente autónoma sus problemas. Con un enfoque más amplio de la calidad educativa (que no enfatiza los resultados de los alumnos) buscó generar condiciones internas de los centros que promovieran su propio desarrollo como organizaciones, acentuando la labor de trabajo en conjunto. Estableció que el cambio debía afectar a la actividad educativa del aula, pero para que eso sucediera eran relevantes las condiciones organizativas internas del centro escolar. Este movimiento puso énfasis en las relaciones

entre profesores y cultura escolar, la pregunta es ¿Cómo se llega a una mejora? (proceso) (Bolívar, 1999).

Cada uno de los dos enfoques analizados hasta ahora enfatizaba aspectos distintos, “escuelas eficaces” acentuó los resultados de los alumnos y “mejora de la escuela” acentuó el desarrollo profesional y organizativo de los profesores. Ambos movimientos se fusionaron en un modelo que aportó cuatro dominios (West y Hopkins, 1996 en Bolívar, 1999: 30): 1.- Experiencias educativas de los alumnos, además de los resultados, se considera la motivación y las experiencias vividas y ofrecidas a los alumnos por el medio escolar. 2.- Niveles de consecución del alumnado, además de los niveles finales obtenidos también importan los procesos como los ha obtenido, y cómo son atendidos los alumnos más desventajados socialmente. 3.- Desarrollo profesional y organizativo, hay evidencias de que un centro funciona mejor cuando hay un desarrollo profesional de los profesores y un crecimiento de la escuela como organización. 4.- Implicación de la comunidad, entender al centro como comunidad y destacar la importancia de implicar a los distintos actores sociales en el centro escolar, formando una comunidad. Así, entender la mejora escolar como un proceso, implica dirigirse conjuntamente tanto a incrementar la calidad de los aprendizajes del alumnado, como a promover entre los centros la capacidad para resolver los problemas.

En los años noventa surgió una “segunda ola” de movimientos que proponía reestructurar y diseñar los centros escolares con un énfasis en la gestión basada en la escuela, rediseñando los roles y estructuras organizativas (Bolívar, 1999). El movimiento de “**reestructura escolar**” sitúa el núcleo del cambio educativo en un nuevo diseño organizativo de los centros, era necesario alterar la estructura interna y roles de los centros escolares si se quería realizar cambios relevantes en la enseñanza. Entonces, frente a una concepción racional-burocrática de los centros surge una concepción donde mayor autonomía pudiera incrementar la profesionalidad de los profesores y su compromiso con la mejora, mediante formas comunitarias de participación y colaboración en el centro.

Este movimiento aportó: a) Una gestión y toma de decisiones basada en el centro: la devolución de competencias y desregulación puede dar lugar a un fortalecimiento de la capacidad del centro. b) Transformar los roles y trabajo del profesorado: relaciones de colegialidad y colaboración implicando al profesorado en el desarrollo del centro, para

que haya un compromiso con las misiones consensuadas del centro. c) Cambios en el gobierno escolar. d) Introducción de mecanismos neoliberales de mercado: los padres y los alumnos son clientes y los centros escolares potenciales rivales (Bolívar, 1999). Estas aportaciones demuestran que el movimiento de aplicación a los centros escolares de estrategias empresariales como la “Gestión por la calidad total” (Bolívar, 1999) se ha unido un nuevo modelo.

En este sentido, si lo que se quería era lograr una efectiva transformación era necesario establecer un mejor y más claro vínculo entre los niveles de formulación de las políticas y las personas que las habrán de ejecutar en el nivel del centro escolar. Y en la misma década de los noventa surgió una línea de renovación escolar denominada **“gestión basada en el centro”** o **“la administración basada en la escuela”** (School based management o self management en la literatura en inglés), la cual otorga a las escuelas capacidad de decisión. Bajo este movimiento aparecieron temas como la autonomía de las escuelas, gestión local de la currícula, racionalización y optimización de los recursos, cambio de las estructuras de gobierno de los centros (liderazgo, nuevos roles de los docentes), capacitación y formación continua propuesta por los miembros de la escuela, planes de trabajo desarrollados en colaboración con agentes externos, centros más pequeños, apelación a nuevos modelos de gestión de calidad, etc. (Bolívar, 2000). Había un consenso de que el proceso de transferencia de decisiones debía continuar de manera que se lograra efectivamente una mayor cercanía entre la toma de decisiones y las necesidades concretas de los usuarios del servicio educativo, padres y alumnos, y los encargados de la práctica de la enseñanza, directivos y docentes.

Bolívar (2000: 65) señala que estas nuevas propuestas son paralelas a las que se dan en el mundo de la empresa, donde por una parte las grandes firmas centralizadas se subdividen en unidades más pequeñas; por otra, se favorece una autogestión, con transferencia de competencias, en las distintas unidades, lo que ha llevado a una descentralización y a una gestión basada en el centro de trabajo. La gestión y toma de decisiones basada en el centro se convierte en una línea motriz en el diseño de las organizaciones que aprenden, pues requieren capacidad para tomar decisiones, minimizando la dependencia de instancias externas. En el campo educativo ha tenido varios usos, desde una mera delegación administrativa de competencias, a un control de la educación por parte de la comunidad local o del propio centro, que fortalezca su capacitación y el incremento de profesionalidad.

La administración centrada en la escuela encuentra su fundamento en dos teorías. La primera es la Teoría de las Organizaciones, que señala que un ambiente descentralizado “es óptimo para la eficiencia en operaciones, ya que los empleados al estar facultados para tomar decisiones tienen más control sobre su trabajo y son más responsables por sus decisiones” (Murphy, 1991 en Walker, 2002). La premisa sobre la que se basa este argumento indica que la escuela al tener más contacto con los clientes, en este caso los alumnos y la comunidad, puede atender adecuadamente sus necesidades e identificar de mejor forma al responsable de la puesta en marcha del programa. Por otra parte está la Teoría de la Economía, en la cual la descentralización ocurre en razón de la crisis fiscal que los estados nacionales enfrentan (Mirón, 1996 en Walker, 2002).

Los argumentos económicos y políticos a favor de la administración centrada en la escuela señalan que la descentralización puede ser comprendida dentro de un contexto de escasez de recursos, responsabilidad y rendición de cuentas. Bajo esta perspectiva, la descentralización sirve de mecanismo legitimador de las acciones públicas al acercar al elector el proceso de toma de decisiones, dando la apariencia de que las organizaciones y los servidores públicos son sensibles a las necesidades locales. En este sentido, mejorar la administración escolar y los espacios educativos fue una de las tres estrategias que el BID (2000) propuso para mejorar el proceso de aprendizaje y lograr que todos los niños terminen el ciclo y lo hagan con una mejor preparación²¹. Para el logro de estos propósitos sugirió cinco rutas críticas:

1. Construcción de liderazgos y consensos entre burócratas y hombres de negocios, sindicatos y opinión pública, directores y profesores y entre padres y alumnos. Es necesario tomar en cuenta que las reformas exitosas son diseñadas tomando en cuenta al mayor número de actores, guiando las acciones bajo criterios de transparencia en el actuar.
2. Uso de herramientas de marketing social para la obtención de apoyo por parte de padres de familia y de la sociedad en general.
3. Introducción de mecanismos de transparencia, continuidad y retroalimentación de manera que la reforma logre trascender gobiernos y liderazgos políticos.
4. Establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos entre los actores involucrados en la reforma.

²¹ Menciona otras dos estrategias, que son: 1.- Facilitar a los alumnos el acceso a libros dentro y fuera del aula y 2.- Disminuir el ausentismo de profesores y estudiantes.

5. Mejorar las capacidades con que cuentan los profesores y administradores a través de la implantación de sistemas de información, capacitación continua e instauración de mecanismos de evaluación, ya que no basta la descentralización del control sobre la toma de decisiones, el envío de libros a las escuelas o el aumento de las asignaturas a impartir.

Los investigadores educativos hicieron eco de las propuesta del Banco Mundial y Winkler y Gershberg (2000) indicaron que la reforma hacia la administración centrada en la escuela debe garantizar un compromiso sostenido hacia la mejora en la calidad de la educación, otorgar capacidad a la institución escolar para adaptar los programas a las condiciones locales, centrar la atención en las actividades de la escuela y en las prácticas del salón de clases, apoyar el vínculo entre las autoridades educativas y la escuela, vía información, asistencia e incentivos. La reforma considera que incrementar la autonomía escolar supone que son los profesores y el director quienes mejor conocimiento tienen sobre las necesidades del alumnado.

Aumentar el logro escolar de los estudiantes ha sido la principal razón sobre la que se han justificado las reformas de administración centrada en la escuela, ya que al otorgar a los padres y maestros mayor autoridad para tomar decisiones en beneficio de la escuela se repercute en un mejor ambiente escolar que a su vez apoyará el aumento del logro educativo. Así entonces, prácticamente todas las propuestas de transferencia de decisiones a la escuela se han sustentado sobre la idea de que es ahí en donde tienen lugar los procesos de enseñanza aprendizaje y es, por tanto, en el espacio escolar en donde las reformas deben ser instrumentadas. Marchesi y Martín (1998: 115) señalan que ha habido investigaciones que han proporcionado una fuerte evidencia de que las escuelas individuales pueden tener una significativa influencia en los resultados que obtienen sus alumnos y, por lo tanto, la tendencia es desplazar determinadas decisiones hacia los centros escolares junto con el mantenimiento, e incluso la ampliación, de competencias en las administraciones educativas.

Los modelos de administración centrada en la escuela, en consecuencia, esperan contribuir a los objetivos de mejora de la calidad de la enseñanza al desarrollar planes o proyectos escolares localmente, asignando o transfiriendo los recursos a las escuelas para la implementación de planes, dando autoridad a los maestros para tomar decisiones pedagógicas y curriculares, es decir, transfiriendo parte de (o toda) la responsabilidad

sobre los planes escolares a los docentes. Al mismo tiempo los modelos implican autoridad por parte de los directores en la evaluación del desempeño de los docentes, así como autoridad y recursos a nivel de la escuela para decidir el tipo de capacitación de los maestros, siendo las metas de los planes escolares y las actividades específicas para lograrlas el punto de referencia para alcanzar buenos resultados en el aprendizaje. Sin embargo, no existe un modelo único de administración centrada en la escuela, Murphy y Beck (1995 en Walker, 2002) proponen cuatro modelos, centrados básicamente en el predominio de cada uno de los actores escolares:

1. Modelo de control administrativo: La toma de decisiones está centrada en el director. Supone que su control conducirá a una mayor responsabilidad frente a las demandas de los padres y del sistema educativo, dando como resultado un mayor beneficio de los estudiantes. El cambio es relativamente lento.
2. Modelo de control profesional: La toma de decisiones se centra principalmente en los profesores, organizados en consejos. Sustenta que son los profesores quienes tienen un mayor conocimiento de la información relevante al proceso educativo y que su participación en el proceso de toma de decisiones incrementará su compromiso con la enseñanza y con las reformas que asuman como propias. Al buscar aumentar el uso eficiente del conocimiento profesional de los docentes en las decisiones relativas al proceso de enseñanza-aprendizaje, lleva a una importante modificación en las prácticas de enseñanza; incidiendo, probablemente, más sobre el rendimiento de los estudiantes.
3. Modelo de control comunitario: Es en los miembros de la comunidad y padres de familia en quienes se centra la toma de decisiones, a través de los consejos o asociaciones de padres, representando principalmente cambios estructurales en la escuela. Asume que la mayor responsabilidad de los padres y la comunidad en el proceso educativo llevará a reflejar de manera más adecuada las preferencias y necesidades locales y, por ende, a la mayor eficacia escolar.
4. Balance de control: Propuesto por Malen y Ogawa (1988), e intenta establecer un balance en la toma de decisiones entre todos los *stakeholders*.

Los diseños que se llevan a cabo en la práctica son más bien una combinación de los modelos debido a que ninguno es aplicado en su forma más estricta, aunque sí es

probable que alguno de ellos tenga mayor peso, ya sean directivos, profesores o padres de familia. El cuarto modelo puede ser el que apegue más a la realidad de las escuelas.

La adopción de políticas de administración centrada en la escuela no significa que las escuelas actúen en solitario y se les deje solas en la tarea educativa, por el contrario, el apoyo de las instancias centrales es básico, sobre todo en cuanto a recursos económicos, capacitación sobre el desempeño escolar, uso de recursos o evaluación. La escuela es parte de un sistema educativo en el que todas las instancias tienen que trabajar en colaboración y coordinación para lograr las metas trazadas. Entre los apoyos que el nivel central debe ofrecer para el desarrollo de programas que fortalecen la gestión escolar resaltan las guías centrales de políticas, la promoción y apoyo de liderazgo en el nivel escolar, la capacitación a directores, profesores y consejos escolares, y estrategias de equidad que garanticen acceso equitativo al financiamiento.

Gajardo (1999), sin embargo, ubica algunos de los principales obstáculos que enfrentan este tipo de reformas en países como los de América Latina. Entre ellas está la falta de competencias humanas e instituciones capaces; la ausencia de redes de comunicación e información para facilitar la relación entre actores e involucrar al conjunto de la sociedad en el proceso de reforma; y la oposición política, ya sea por razones institucionales o intereses corporativos o por los efectos que las transformaciones pueden tener sobre las conquistas laborales o los estilos de gestión.

4. AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN ESCOLAR PARA UNA MEJOR SOLUCIÓN A LAS NECESIDADES DEL CENTRO EDUCATIVO

Descentralización, gestión basada en los centros y autonomía son términos que van ligados y todos ellos se basan en que para que los programas y acciones sean exitosas éstas deben adecuarse a las condiciones locales, con las especificidades que cada contexto y escuela conlleva. Un centro docente es una institución con unas intenciones educativas claramente definidas por la legislación y por los propios proyectos educativos (López, 1999: 23), que también establece objetivos relacionados con la

formación de su alumnado y es lo que justifica su existencia. Marchesi y Martín (1998: 97) añaden que sin poder olvidar el peso de la clase social y de la familia, las escuelas se configuran como las instituciones capaces de conseguir que el avance en la calidad de la educación se extienda a todos los alumnos. Sin embargo, los centros escolares son instituciones complejas limitadas, por una parte, por la estructura institucional que les impone límites a lo que pueden hacer y les señala la dirección en que deben actuar, por otra parte están limitadas por su propia organización social interna, lo que genera tensiones por ambas partes. Aunado a eso está la diversidad cultural dentro de cada centro escolar que genera tensiones en las relaciones sociales al interactuar de manera simultánea muchos actores y aconteceres.

Para Gairín (2005) una escuela dependiente no tiene capacidad propia y se organiza en función de planteamientos generales, muchas veces ajenos a los intereses específicos de cada comunidad educativa, habitualmente se sitúa en la base de los sistemas escolares organizados bajo estructuras fuertemente verticalistas donde las decisiones sobre cómo han de funcionar las escuelas, cuándo y quién ha de desarrollar el currículum vienen ya establecidas desde los niveles superiores. La escuela debe verificar el cumplimiento de las normas y el modelo de profesor deseable debe “reproducir” el currículum que le corresponde, la participación de los padres y alumnos no tiene sentido en la escuela y, si se da, se centra en procesos de información.

La gestión escolar debe permitir entonces, por una parte, que toda la comunidad educativa pueda participar en los procesos de toma de decisiones sobre las acciones que repercutan a la escuela, y por otra parte, permitir mejorar el trabajo interno de las escuelas mediante el diseño colegiado de “proyectos escolares” que orienten su desarrollo. Así entonces, algunas de las características sobre los modelos organizativos y los sistemas de gestión que mejor se adaptan a las funciones de la escuela son (Marchesi y Martín, 1998: 177):

1. *La gestión ha de basarse en la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa en el proceso de adopción de las decisiones.* Esta mayor participación favorece la implicación y el compromiso y abre nuevas vías para la cooperación.
2. *Una buena gestión de los centros docentes refuerza las estructuras de participación y de decisión tanto verticales como horizontales.* La organización

jerárquica más tradicional debe completarse con la existencia de grupos de trabajo en distintos niveles y en función de los proyectos que se desarrollen en el centro.

3. *La gestión educativa supone una nueva concepción del director*, quien tiene que trabajar en una escuela más abierta al exterior con mayor autonomía pero mayores exigencias, y con el objetivo de responder a las demandas, a veces contradictorias, de todos los sectores que participan en la tarea educativa: alumnos, profesores, padres y administración escolar.
4. *La gestión que promueve el desarrollo de la escuela tiene que incorporar mecanismos de evaluación interna que permitan conocer su funcionamiento, detectar los problemas y corregir los errores*. La evaluación se convierte de esta forma en un poderoso medio de información, de participación y de control.

Al hilo de las políticas de descentralización y desconcentración, el debate de la autonomía ha adquirido importancia también en el ámbito educativo, donde autonomía supone un intento de transferir gran parte de la responsabilidad de la educación a los centros educativos. “Hablaemos de poca autonomía escolar cuando la presión normativa (leyes, decretos o reglamentos) es alta. En estos casos, la uniformidad escolar es lo abundante y los fracasos de la escuela se convierten en fracasos del sistema escolar (bajo el supuesto de un alto cumplimiento de las normas). Si por el contrario la normativa es escasa, la autonomía será más amplia y los centros escolares serán más responsables en cuanto a los resultados” (Gairín: 1996: 251).

Hoy en día la autonomía esta dentro de la cultura escolar por disposición legislativa en la mayoría de los países. Sin embargo, hay que ser atentos a que la autonomía no signifique transmisión de problemas sin una responsabilidad por parte de los niveles superiores del sistema educativo, sobre todo cuando se delegan responsabilidades y, paralelamente, sigue un alto grado de control debido a la centralización normativa y presupuestaria. Así entonces, la autonomía es una condición necesaria aunque no suficiente para alcanzar un proceso educativo de calidad que dé respuesta a las necesidades de los usuarios y de la sociedad, lo importante no es tanto la autonomía como el uso que se haga de ella, pues mayores grados de autonomía no se traducen necesariamente en una mejor organización, en una mejor gestión o en unos resultados educativos más aceptables (Gairín, 2005).

Autonomía se refiere a la capacidad de las personas o instituciones para decidir sobre su propio gobierno, en este sentido la autonomía se desarrolla para favorecer la capacidad de decisión de los centros, para aumentar el compromiso de la comunidad educativa y para facilitar la adaptación de cada escuela a su entorno y a sus alumnos, se otorga mayor legitimidad a los diferentes agentes sociales para que puedan intervenir en los asuntos que sienten de su competencia y en los procesos de toma de decisiones respecto a los mismos. Los centros docentes han de tener la posibilidad de elaborar un proyecto educativo y un modelo organizativo adaptado a sus posibilidades (Marchesi y Martín, 1998: 170). Para Bolívar (1999: 194) ésta delegación de poder a los centros escolares para autogobernarse, puede ser una mera transferencia en la gestión escolar o implicar un cambio en las relaciones de poder y en el control social en la toma de decisiones. Esta delegación de toma de decisiones al centro escolar tiene diferentes plataformas ideológicas, políticas y educativas para justificar su razón de ser; y puede tener una doble utilización, la primera como una instrumentación gerencialista para implementar más eficazmente determinadas políticas educativas de reforma, expresión de la ideología de mercado, o la segunda como marco para la reconstrucción social y crítica del currículum por los centros escolares.

El informe de la OCDE (1994) (en Marchesi y Martín, 1998: 174) sobre la “Eficacia de las Escuelas y la Gestión de los Recursos Educativos” apuntan las siguientes hipótesis sobre la autonomía de los centros:

1. La autonomía debe tener su origen y justificación en principios educativos y no quedarse reducida a la administración de los recursos.
2. La autonomía incrementa la efectividad de la escuela cuando está suficientemente relacionada con el objetivo de mejorar el aprendizaje de los alumnos.
3. La autonomía debe ser gradual y apoyada por las administraciones educativas central y local.
4. El incremento de autonomía mejora la eficacia de la escuela cuando se desarrolla en un marco de participación y de responsabilidad compartida.
5. La mayor autonomía tiene consecuencias positivas cuando hay un director que ejerce sus funciones de competencia.

La administración autónoma es una propuesta para descentralizar y desburocratizar el control escolar (Guthrie, 1986; Lindelow, 1981). Para otros, es una propuesta para

compartir la toma de decisiones dentro de la escuela (Cairns, Molberg y Zander, 1983) y algunos la ven como una propuesta para aumentar el poder y/o la influencia de los padres y otros ciudadanos en la toma de decisiones de la escuela (Marburger, 1985). En teoría, se les asigna a las escuelas la autoridad para actuar y los recursos para poner en práctica las decisiones, cada escuela recibe recursos económicos esperando que funcione de acuerdo con pautas políticas establecidas por niveles superiores.

Para Bolívar (1999: 192) la reformas que reconocen al centro escolar como base del cambio reconocen una “autonomía pedagógica y organizativa” a los centros como una buena estrategia para generar la calidad de la enseñanza, al introducir una cierta competencia entre los centros que diferencialmente tuvieran una identidad propia. Gairín (2005: 276) señala dos **tipos de autonomía**, la primera es la *autonomía de sistema* que es cuando las formas de organización de las escuelas tienen un nivel más o menos independiente de los estamentos que gobiernan el sistema educativo. La segunda es la *autonomía de comportamiento* que se refiere a las formas de organización de los procesos de formación que permiten que los propios agentes tomen decisiones determinantes en lo que se refiere a la utilización de los recursos (autonomía administrativa o financiera), la programación de la enseñanza dentro de un determinado marco curricular (autonomía didáctica), la estructuración de los servicios, de los horarios y de las asignaturas (autonomía organizativa) y la elaboración de un proyecto educativo específico que comporte la definición de los objetivos, la determinación de los programas o la contratación del personal (autonomía gestora).

Raywid (1996) señala como **rubros fundamentales para una definición mínima de autonomía** la descentralización el presupuesto, donde cada escuela debe recibir una suma global para asignarla como considere conveniente, aunque puede haber algunas exclusiones y limitaciones, por ejemplo, los salarios. El rubro del personal, ya que la escuela debería de ser la que controlara la contratación laboral; el tercer rubro es el control de los planes de estudio, donde se pide libertad para disponer y agrupar sus planes de estudio. Sin embargo, investigaciones realizadas muestran que en la realidad no se ha ganado mucho en cuanto a estos rubros. Muchos centros escolares se encuentran en un círculo vicioso en el que cumplen rutinariamente ciertas tareas cuyo significado les es ajeno, y que aún cuando se abren nuevos espacios estas no cambian. Por otra parte, Santos Guerra (1997: 53) considera que la autonomía de los centros es limitada y no se puede hablar de autogestión, la participación de la comunidad escolar

se refiere a los contenidos que marca la heteronomía institucional y es, dentro de esos límites donde todos los miembros tienen el derecho a intervenir en la determinación, desarrollo y evaluación de la dinámica del centro.

Dado que la autonomía de los centros educativos es un proceso que puede estimular la participación ciudadana y hacer efectiva la participación social, se da un mayor protagonismo a la comunidad educativa en la adopción de decisiones. La autonomía de gestión se refleja entonces en la realización de un proyecto escolar participativo, el cual no sólo debe plasmar ideas sobre las actuaciones educativas en el centro, sino que principalmente debe reflejar la implicación y el compromiso de la comunidad escolar, con acciones asociadas a problemas identificados y reconocidos por ellos. Sólo así, señalan Beltrán y San Martín (2000), el trabajo articulado en torno a ese proyecto puede considerarse autónomo, es decir, propio y específico de la comunidad escolar, y sólo desde el ejercicio de la autonomía es exigible la responsabilidad, entendida como la capacidad de manifestar una respuesta fundamentada de las acciones emprendidas que se da ante quienes se consideran con derecho legítimo a exigirla.

Con todo esto, un centro educativo autónomo debe ser capaz de establecer sus propios planteamientos en razón de su propio contexto, de su historia institucional y de su cultura organizativa, su identidad queda ligada a su capacidad y sensibilidad para analizar la realidad y para dar respuesta a las demandas e inquietudes existentes. La administración educativa se vuelve un órgano coordinador de actuaciones, impulsor de propuestas y, en todo caso, garante de la unidad del sistema a partir de planteamientos mínimos y consensuados. Esta autonomía exige delimitación de roles de cada uno de los actores, asimismo se hace necesaria la evaluación interna, que no excluye a las evaluaciones externas. La autonomía precisa de una dirección participativa, impulsora y coordinadora de actuaciones, los directivos deben ser abiertos al debate, flexibles al cambio y dinamizadores del proceso de participación (Gairín, 2005). Sin embargo, como señala Bolívar (1999: 192) sería necesario un amplio debate social acerca de dónde viene la identidad propia del centro, y hasta dónde se quiere ir con la autonomía; máxime cuando se parte de una tradición sobrerreguladora de relaciones y normas prescritas externamente, impuesta por los propios órganos administrativos.

5. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

La legitimación de las instituciones públicas y las dificultades de los sistemas democráticos causadas por el alejamiento de la realidad que vive la población, se complica ante el aumento de una ciudadanía cada vez más crítica y participativa. Ante este panorama, Gomà y Subirats (1998) creen que las vías que abren las alternativas participativas, con todas las dificultades y contratiempos que conllevan, pueden ayudar a avanzar en la resolución de los problemas que presentan las comunidades locales; pues los ciudadanos no son ni unos cuantos ni son iguales, por el contrario, son muchos y diferentes. Gomà y Subirats parten de un concepto de ciudadano al que ya no le es suficiente recibir sumisamente unas prestaciones técnicamente bien resueltas en las que no han tenido parte y que lo que quiere es participar en la definición de bienestar. Sus aportaciones se basan en que los gobiernos ya no pueden partir de las necesidades de un hipotético ciudadano estandarizado, sino que deben tener en cuenta la heterogeneidad de los ciudadanos y de sus necesidades.

Si tomamos como válida esas aportaciones, que bien podemos ubicar dentro de los marcos de descentralización y cercanía hacia lo local que hemos venido comentando, nos enfrentamos a un contexto que necesita espacios reales de expresión, que considere a las personas capaces de opinar y por lo tanto se les otorgue poder y responsabilidad. En un contexto así, la participación cobra relevancia en diversos ámbitos y el educativo no es la excepción. Desde finales de la década pasada el tema de la participación social ha sido tratada ampliamente desde diversas trincheras (la académica, la internacional, la de investigación y la del gobierno), y en ocasiones parece que de tanto usar el término en los discursos ésta se ha vuelto más discursiva que real, con un uso más bien de herramienta política por parte del gobierno. Sin embargo, para dar respuesta a las necesidades de contexto y de ciudadano al que hemos referido al inicio de este apartado, es necesario que la participación sea un instrumento efectivo de empoderamiento y desarrollo, que involucre a todos los actores. Centrándonos en el ámbito educativo, debe darse en todas sus dimensiones, desde el salón de clases hasta en la política educativa, en los aspectos administrativos y en los relacionados con la enseñanza y aprendizaje.

“Participar es asumir “parte” de un poder o ejercicio” (Gil Villa, 1995: 76). Para García (1997) participar en una estructura organizativa asume una cuota de poder que

no debe estar más que al servicio de los intereses comunes, prescindiendo de provechos particulares. La participación implica también un sentido dinámico pues implica un alejamiento de la indiferencia y una toma de posición ante los hechos que nos rodean. Además de que tomar parte activa en algo implica hacerlo con alguna finalidad externa al propio hecho participativo, implica compartir con otros y establecer unos vínculos de acuerdo y de consenso, evitando las actitudes de cerrazón y exclusión hacia los demás.

Para Santos Guerra (1997: 7) la participación es un valor en la comunidad educativa, porque encierra en su misma naturaleza dimensiones democráticas, posibilidades de aprendizaje y vivencias de comunicación. La *dimensión educativa* permite desarrollar y formar capacidades como el diálogo, la colaboración, la responsabilidad, etc., esta dimensión a su vez se completa con su *dimensión social* debido a que la escuela es una institución pública en la que los ciudadanos tiene derecho a participar. Se añade también una *dimensión profesional* de la enseñanza que exige un planteamiento de equipo, tanto en los profesionales que enseñan (y a la vez aprenden) como en los estudiantes que aprenden (y también enseñan) (Santos Guerra, 1997: 55). Añade que participar es una acción social que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de la actividad que se desarrolla en el centro y en el aula.

No debemos olvidar que “el centro escolar es un microcosmos en el que se teje una red, visible unas veces, invisible otra, de relaciones interpersonales que configura el clima de la institución” (Santos Guerra, 1994: 57), por lo que el establecimiento de la participación social dentro de la legislación en materia educativa que establece que todos aquellos que tengan que ver con la tarea educativa, ya sean padres, profesores, personal no docente e incluso instancias administrativas como los Ayuntamientos, tienen derecho a participar en las decisiones del centro escolar a través de representantes elegidos democráticamente en los consejos escolares, modifica las relaciones de poder preestablecidas. Para Beltrán y San Martín (2000: 33) estas atribuciones de voz y voto a sectores que antes no lo tenían trae como consecuencia que el “colectivo profesional” sienta debilitada la capacidad que, en determinados ámbitos de decisión, antes ejercía en exclusiva; esta misma tensión puede observarse entre padres o estudiantes, que ahora han de implicarse en tareas y decisiones que les comprometen personalmente.

5.1. La comunidad escolar y el entorno organizativo

Siguiendo en la línea de acercar la responsabilidad y toma de decisiones hacia los niveles más cercanos que padecen los problemas e incrementar su participación en ellos, Subirats (2002) señala que si se quiere afrontar eficazmente ciertos problemas sociales y mantener una fuerte capacidad de respuesta a las necesidades de todo tipo de gente es necesario crear comunidad. Comenta que las crisis de las instituciones impersonales explicarían, en parte, la revalorización de una idea de **comunidad** entendida como pertenencia, como relación y como valor en sí mismo, donde la comunidad sería una construcción social, fruto de una opción y elección. Este sentimiento de comunidad, el “sentirse parte de”, dependerá de las conexiones personales establecidas, de la capacidad de influencia que se tenga en los asuntos comunes, de la integración y satisfacción de las necesidades que uno busque, y de una cierta conexión emotiva que se comparta.

Subirats (2002) añade que pertenecer quiere decir sentirse parte de, y uno forma parte de porque ha nacido en ese contexto o porque uno ha escogido esa opción. Pertenecer, en ese sentido, implica “sentirse con”, compartir, tener relaciones sociales significativas, poder usar un “nosotros”. Uno se siente comunidad si se implica, si puede participar, si se está conectado. Implicación, participación y conexión son factores que ayudan a crear comunidad y sentido de pertenencia. Implicación que permite pasar de la apatía a la movilización, pasar de la delegación y dependencia a la actividad y disponibilidad para asumir compromisos y riesgos. Participación que presupone la capacidad de utilizar los propios recursos, los propios poderes, ejerciendo la capacidad de decidir, de controlar. Pero tanto la implicación como la participación necesitan de los elementos previos que la faciliten, como son la creación y la existencia de conexiones entre personas, entre grupos presentes en la comunidad, y para ello es imprescindible el que se reconozcan intereses comunes y complementarios. Así entonces, la implicación de los padres y de las comunidades locales puede contribuir a un mejor funcionamiento de los programas educativos y escolares, pues es la gente del sitio la que está en mejor situación para identificar los problemas y los retos a los que se enfrentan sus escuelas, son ellos los que mejor saben qué iniciativas conviene tomar y qué conviene financiar.

En este sentido, Little (1981 en Santos Guerra, 1997: 28) refiere que las organizaciones que tienen una dirección participativa, un apoyo administrativo hacia la innovación, tanto psicológico como de recursos, una cooperación intrapersonal y un apoyo e intercambio de ideas dentro de sí mismos, tienen miembros con mayores posibilidades de implementar efectivamente las innovaciones que pretenden. Sin embargo, aún cuando se haya logrado esa implicación y participación, la comunidad escolar no actúa en un contexto neutro, se desenvuelve en un **entorno organizativo** que guía y marca su actuación, y dependiendo de las condiciones que el entorno propicie tendrán mayor o menor libertad para actuar e innovar, lo que influirá en los resultados. A este respecto, Santos Guerra (1997) hace alusión a los contextos en los que la comunidad escolar actúa, uno de ellos es un contexto empobrecedor (setting deprivation), que de acuerdo a Spirak (1973) es aquel en que el ambiente físico no hace posible desarrollar una programación escolar adecuada, pero que puede ser mejorado y transformado en función de las necesidades educativas.

Steele (1973) refiere otro contexto que denomina “competencia en el manejo del ambiente” (environmental competence), que es la habilidad para explorar y transformar el ambiente organizativo según las necesidades existentes y los fines pretendidos, haciendo necesario un planteamiento más dinámico, más corporativo y más coherente. Más dinámico porque el estatismo de la organización, la inercia institucional y los mecanismos de rutinación de la escuela pueden dar al traste con cualquier propuesta innovadora que no los tenga en cuenta. Más corporativo porque esas competencias en el manejo del ambiente de las que habla Steele, para que sean eficaces, para que supongan una real y oportuna transformación de las estructuras han de ser propias de la comunidad escolar concreta. Si los cambios organizacionales pretenden instaurarse de golpe será muy difícil una transformación en profundidad, debido a que no pueden ser asimilados por los miembros de la comunidad. Más coherente porque el funcionamiento de un centro se carga de disfunciones cuando cada estamento, cada profesor, cada seminario, cada nivel, hacen “la guerra” por su cuenta.

En consecuencia, para que exista una verdadera comunidad escolar es necesario que todos los agentes involucrados se sientan parte de la misma y participen en las actividades encaminadas a la mejora de la escuela y al mejor aprendizaje de los alumnos. Pero esa participación debe ser comprometida y compartida en las decisiones que se tomen, para así poder lograr una conexión con los problemas y que a su vez se

vea reflejado en las soluciones. Y al ser la comunidad escolar la responsable de reconocer sus propias necesidades, priorizarlas y elegir las mejores alternativas para solucionarlas, debe también ser provista con los recursos para realizarlas. Además, como señala Lawer (1986, en Walker, 2002) la legítima participación requiere de conocimiento y habilidades, poder, información, y recompensas.

5.2. Diversos grados y órganos de participación social

La participación de los diversos actores dentro de la escuela no es algo que se dé en automático por el simple hecho de incluirla en la legislación educativa, además de aspectos normativos, también hay aspectos que tienen que ver con los propios actores y las relaciones al interior del centro. En este sentido, Aguado (1998) ya establece que la participación no debe reducirse a un dispositivo legal, sino más bien debe ser entendida por todos los implicados en la educación, donde el grado de participación se derivará directamente de la percepción de los distintos elementos personales acerca del concepto y de las normas de participación, del papel de los otros en la toma de decisiones y en la imagen que cada estamento tiene de sus propias competencias y estilos de participación. En el compromiso democrático de la participación en la vida cotidiana de los centros, no es suficiente el establecer nuevos modelos técnicos que la impongan, sino más bien desarrollar una actitud positiva de las personas hacia ella.

Así entonces, los factores antes referidos influirán en los distintos **grados de participación**, tanto formal como informal. Estos pueden ir desde el sólo hecho de observar o informar acerca de los objetivos y estrategias hasta un nivel de autonomía real en la que los implicados asumen plena libertad para la toma de decisiones, en este último caso es cuando estamos hablando ya de una participación real. Santos Guerra (1997), basado en los estudios Paterman (1970), Macbeth (1984) y Bastiani (1987) realiza una ponderación o continuum acerca de los distintos niveles de participación. En este sentido:

- Paterman (1970) distingue tres tipos de participación, basada en la crítica de Habermas a los mecanismos de legitimación del Estado moderno: *pseudo-participación* (las cuestiones en las que se participa ya han sido decididas previamente, real o formalmente), *participación parcial* (se puede influir en las

decisiones pero no tomarlas o compartirlas), y *participación plena* (se comparte el poder real e individualmente).

- Macbeth (1984), situándose en la realidad del sistema educativo, hace una diferenciación de tres formas de participar: *comunicar* (que consiste en la explicación que da el que ejerce el poder), *controlar* (que es tener responsabilidad sobre la forma en que otro lo ejerce) y *decidir* (que supone ejercer el poder).
- Bastiani (1987) refiere cuatro tipos: la *compensación* (la intervención autónoma de la escuela debe corregir las desigualdades y las deficiencias), la *comunicación* (los profesores, como profesionales, deben informar de los propósitos educativos a la sociedad, a los padres y a los alumnos), la *rendición de cuentas* (los profesores deben responder ante la familia y la sociedad de los resultados que consiguen los alumnos), y la *participación* (los tres sectores deben compartir las decisiones y la responsabilidad).

Estos distintos grados de participación se pueden reflejar, al menos en tres ámbitos del centro escolar (Gil Villa, 1995), ya sea en la *participación en el gobierno del centro*, que tiene que ver con el control y gestión tal como lo señala la Constitución (contexto político); la *participación en las actividades académicas*, que se refiere sobre todo a la organización de la relación pedagógica en el aula (contexto académico); y a la *participación en las actividades extraescolares*, pieza clave para dotar de contenido al término de la comunidad escolar o educativa (contexto comunitario). Santos Guerra (1997), por su parte, distingue dos vertientes de la participación, una que se refiere a la gestión del centro y otra que se refiere al proceso de enseñanza y aprendizaje, que aunque no excluyentes, al ser distintas, pueden tener diferente enfoque e intensidad en la vida de los centros.

La participación social dentro del ámbito educativo no se limita a la comunidad escolar, sino que involucra más niveles y actores con algún interés en la educación, bien sean asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, voluntariado, etc. en todas las dimensiones de la educación, ya sea a nivel micro o macro. Estos sectores pueden participar entonces a diversos niveles y en diversos organismos creados para cada instancia. Entre las **instancias** más sobresalientes que existen **para participar** podemos mencionar a los consejos consultivos, órganos asesores y consejos escolares (Santos Guerra, 1997).

- Los consejos consultivos existen a nivel nacional y su misión es asesorar al ministro en todo lo relativo a la educación. Su función principal es hacer sugerencias sobre los proyectos de reforma o cualquier otra cuestión educativa de interés nacional (objetivos, reformas o funcionamiento del sistema educativo) cuando lo solicita el ministro, y pueden presentar propuestas por propia iniciativa. Están integrados por representantes de los distintos sectores implicados en el proceso educativo, como el propio ministro; asociaciones de profesores y, por lo general, representantes del personal técnico y administrativo; representantes de los padres y, frecuentemente, de los estudiantes; y representantes de los distintos sectores económicos y sociales (sector industrial y empresarial, asociaciones culturales, etc.).
- Los órganos asesores están compuestos por expertos externos al sistema educativo con la función de aconsejar a los ministros. Se distinguen de los consejos consultivos en que no garantizan la representación de los distintos sectores implicados en la educación.
- Los consejos escolares funcionan a nivel estatal, municipal y de centro escolar. Para el ámbito que nos ocupa nos referiremos exclusivamente a los centros escolares, y analizamos este órgano de participación en el siguiente apartado.

5.3. El Consejo escolar como estructura democrática y órgano de control social en la escuela

En base a lo hasta ahora apuntado, pareciera entonces que al referirnos a la participación social la solución para generarla es la creación de un marco legislativo suficientemente amplio como para garantizarla a todos. En el ámbito educativo la legislación ha creado el Consejo Escolar como el órgano al que se le reconoce el derecho legal para definir las metas propias de cada centro escolar, a él le corresponde incorporar la participación de todos los miembros de la comunidad educativa (representantes de profesores, padres, alumnos, personal de administración y servicios, y delegado del Ayuntamiento) en el control y gestión del centro escolar. Aunque, como ya lo hemos comentado anteriormente, este reconocimiento legal no asegura su correcto funcionamiento, ni el cumplimiento de las funciones reales para las que son creados.

Santos Guerra (1997: 46) se refiere al Consejo Escolar como el órgano propio de participación en el centro de los diferentes sectores de la comunidad escolar: alumnos, padres y madres, profesorado y personal no docente, y señala que la participación de los diferentes sectores en la gestión convierte al consejo escolar en un órgano de control social de la educación. En los modelos de administración centrada en la escuela la principal tarea de los Consejos Escolares es desarrollar un plan que guíe a la implementación del modelo de reforma escolar en la escuela.

Como advertíamos en párrafos anteriores, la diversidad de actores que participan en los Consejos Escolares hace que estos no escapen a la lucha de intereses. Estos intereses generan que cada sector quiera participar y aportar algo en base a su propia perspectiva de las cosas, situación que genera conflictos. Sin embargo, más allá de esos conflictos los Consejos Escolares no dejan de ser un espacio para que confluyan las personas y grupos dentro del centro escolar donde puedan aportar nuevas ideas y toda la comunidad escolar se sienta partícipe de las decisiones tomadas a través de sus representantes en dicho consejo. Pero para que esto sea así es importante la existencia de estructuras más o menos formalizadas que sean transmisores de opiniones y demandas del resto de la comunidad escolar a sus representantes, sino lo que sucederá es que la comunidad escolar no se enterará de lo que pasa en la escuela, no se sentirá tomada en cuenta y las decisiones no se considerarán de todos, en palabras de Subirats (2002) no habrá comunidad.

Las diferencias entre cada centro escolar, marcadas por su historia, circunstancias, personas que lo integran, etc. genera que cada Consejo Escolar sea también diferente y su funcionamiento no sea el mismo y tenga que adaptarse a las circunstancias propias de su escuela y localidad. Las funciones de los Consejos Escolares varían de un país a otro y se pueden clasificar en (Santos Guerra, 1997):

1. *Órganos con funciones esencialmente consultivas, responsables de asesorar al director:* En algunos casos su función es sólo hacer propuestas y expresar su opinión sobre la organización del centro. Otros se encargan también de las actividades extraescolares y la promoción de iniciativas pedagógicas o acciones educativas. En algunos países, tras la introducción del concepto de autonomía escolar, se ha obtenido el derecho al voto en cuestiones relativas al currículo, al tamaño de las clases y a la utilización de los recursos económicos.

2. *Órganos responsables del funcionamiento del centro educativo en colaboración con el director:* Pueden garantizar el funcionamiento del centro educativo y establecer canales de comunicación entre los docentes y las familias; pueden tomar decisiones con respecto al presupuesto y a la planificación y organización de las actividades escolares, etc. En otros casos, supervisa y gestiona las actividades escolares, garantiza una participación activa de toda la comunidad escolar y elige al director.
3. *Órganos que dirigen el centro educativo:* Estos pueden actuar como mediador entre el centro educativo y el Ministerio y se encargan de administrar el centro y de seleccionar al personal. En otros casos, se encargan de definir las características y objetivos de la institución y de gestionar los recursos humanos y recursos materiales, disponiendo de auténtica autonomía para la gestión del centro escolar.

Como lo hemos mencionado, una de las funciones principales de los Consejos Escolares es la realización del proyecto escolar, al respecto Vila (1998) menciona que su realización puede hacerse de manera formal o implicando activamente a las familias de la escuela, ya que muchas veces el proyecto educativo lo realiza el profesorado en las reuniones de claustro, siendo su aprobación por el Consejo Escolar un trámite más. En este sentido, en la mayoría de los Consejos Escolares no se va a discutir sobre los asuntos que atañen a la escuela y a los alumnos, sino más bien se va a aprobar decisiones que ya fueron tomadas en otras instancias y sólo por un sector del Consejo Escolar, adoptando así una imagen puramente formalista. Santos Guerra (1997) en base a un estudio sobre la participación en los Consejos Escolares de centro en cinco instituciones educativas de la ciudad de Málaga²² en España, concluyó que a pesar de la percepción dominante entre los diversos agentes sobre la inoperancia del Consejo Escolar a causa del desequilibrio participativo y su carácter formal, había tres funciones fundamentales del Consejo:

1. Foro que permite al profesorado esgrimirse de responsabilidades, legalizando y legitimando ciertos procesos disciplinarios, económicos o documentales.

²² Los centros escogidos fueron 2 centros públicos de EGB, 1 instituto de bachillerato, 1 centro privado de formación profesional en cooperativa y 1 centro privado concertado de EGB en cooperativa.

2. Utilización como tribuna desde la que el profesorado pretende contrarrestar la imagen distorsionada y negativa que los padres/madres poseen de su actuación profesional.
3. Consejo Escolar como un espacio de “domesticación” de las tensiones ya existentes, en el que se analizan de forma controlada las expectativas y demandas de los miembros más activos de la comunidad escolar.

Como lo hemos venido comentando, son el director, maestros, padres de familia, alumnos y representantes del Ayuntamiento quienes pueden formar parte de los Consejos Escolares. Para apuntar las características principales de cada uno de estos actores dentro de los Consejos Escolares, además de la bibliografía relativa al tema, hemos considerado dos investigaciones de campo relevantes realizadas, una por Santos Guerra (1997) y de la que hemos hecho referencia líneas más arriba y, la otra es la realizada por Gil Villa²³ (1995) a seis centros de enseñanza no universitarios de la provincia de Salamanca en España. Así entonces señalamos a continuación las principales características y papel de cada uno de estos actores dentro de los Consejos Escolares.

Las actuales reformas educativas y las políticas centradas en la gestión escolar han hecho que se sumen nuevas actividades a las ya tradicionales funciones del **director** dentro de los centros escolares, las cuales producen sobrecarga en su trabajo y que deben hacer frente. Su función principal es dirigir a la organización escolar hacia el mejor cumplimiento de sus objetivos, por lo que tiene un papel clave en la elaboración, puesta en práctica y éxito del proyecto escolar, en donde debe ejercer un papel de liderazgo, siendo este significativo en la eficacia de las escuelas. A él le corresponde desarrollar los cauces de participación, de modo que la facilite y propicie un sentimiento de pertenencia y compromiso de la comunidad educativa con los objetivos de la escuela. Al realizar su labor dentro de la escuela, el director puede encontrarse con conflictos en los que tendrá que intervenir y negociar.

Los **profesores** son un grupo de peso importante en la escuela y se cohesionan más intensamente que otros colectivos. Ellos perciben su vinculación al Consejo Escolar como una tarea añadida a lo que consideran su función primordial (la docente), ven

²³ Los centros elegidos fueron: 1 centro público de EGB, 2 centros públicos de bachillerato, 2 centros privados de bachillerato y centro público de formación profesional.

como algo obligatorio tomar parte en el Consejo Escolar, lo que resulta una contradicción a la voluntariedad que es fundamental en toda participación auténtica. Para ellos, su participación en el Consejo Escolar supone más trabajo, a lo que en la mayoría de los casos están poco dispuestos, sin embargo, son los profesores el grupo más dinámico dentro del Consejo Escolar, pues al tener más conocimiento sobre lo que sucede en la escuela participan más en el proyecto escolar.

Santos Guerra (1997) explica la participación del profesorado en el Consejo Escolar en base a la existencia de un clima de inhibición, apatía y rutina laboral generalizados, lo que pone en manos de los escasos miembros dispuestos a implicarse en el funcionamiento global del centro las principales actividades del Consejo Escolar. En su investigación destaca que el profesorado emplea ciertas tácticas que subrayan buena parte de los elementos inhibidores de los padres. Entre ellas destacan la cohesión frente a los representantes de padres, la restricción del acceso a documentos que atañen a la organización y gestión del centro, la preparación de las sesiones, y la prevención de eventuales conflictos con los padres y actitudes condescendientes.

En general, los profesores no se sienten muy motivados por pertenecer al Consejo Escolar (más horas de reuniones, de permanencia en el colegio, de papeleo, etc.), pero existe una motivación general cuando algunos miembros del sector crítico pretenden entrar en él. Gil Villa (1995) encontró en su investigación que la participación de los profesores se limita a realizar su trabajo, ya que por lo demás no tienen ninguna compensación extra y, por lo tanto, se limitan a lo suyo.

Los **padres de familia**, como demandantes y consumidores de un servicio, tienen la capacidad de exigir calidad de la oferta y preocuparse por la exacta correspondencia entre la calidad que se ofrece y la que realmente se da (Santos Guerra, 1997: 61). Estudiosos sobre la participación en los Consejos Escolares señalan que los padres que participan tienen motivos muy diversos para hacerlo, como por ejemplo la ayuda que pueden prestar a sus hijos, la cual no se refiere precisamente a motivos de interés por la educación, sino más bien en favores que los puedan beneficiar académicamente. Contraria a la anterior, también hay padres que sienten la responsabilidad en la educación de los hijos y les interesa participar en todo proceso relacionado con ella, siendo el Consejo Escolar una buena opción; otros padres tienen interés en controlar el

proceso educativo; algunos se preocupan por aquellos aspectos que no son estrictamente instructivos; etc.

Al querer explicar el porqué los padres no participan en los Consejos Escolares, Gil Villa (1995) establece que se suele tener una visión limitada de las causas y se pretende culpabilizar a los mismos padres de familia por su no participación debido a que no participan porque no están preparados, porque no son conscientes de la importancia de los Consejos y de la participación en general, porque no tienen tiempo o están cansados como consecuencia de sus obligaciones laborales, etc. Es cierto que esto contribuye enormemente, además el hecho de que se encuentren fuera del centro ocasiona que estén desconectados de lo que ahí sucede. Sin embargo, el problema principal radica en que no existe una conciencia del sentido real de participación, ni la voluntariedad de acercarse al centro, aspectos en los que más se debe trabajar. La investigación de Santos Guerra (1997) puede resumir en los siguientes puntos la participación de los padres en los Consejos Escolares:

1. Carencia de recursos verbales para interactuar en contextos formales, lo que les ocasiona sentirse en ridículo al hacer alguna intervención.
2. Desinformación técnica y legislativa.
3. Complejo de inferioridad sociocultural.
4. Conciencia del poder sancionador del profesor sobre sus hijos y falta de tiempo.
5. Suelen retraerse a la hora de intervenir en cuestiones pedagógicas por considerar que no son especialistas en los temas de enseñanza ni en las materias que se enseñan o en la forma de evaluarlas.
6. La línea pedagógica, la discusión sobre la calidad, la selección de contenidos y la naturaleza de la evaluación no resultan objeto de análisis.
7. Su colaboración se reduce al ámbito organizativo o económico. Hacen actividades complementarias o aportan dinero para la adquisición de materiales.
8. Existe poco conocimiento de los padres y madres de sus representantes en los Consejos Escolares.

Por su parte, la investigación de Gil Villa (1995) destaca tres puntos sobre la participación de los padres. El primero se refiere a que en la mayoría de las ocasiones los padres que participan en los cargos suelen tener estudios superiores y más relación con la dirección y profesores del centro que con el resto de los miembros de su

estamento. En segundo lugar, los padres sin estudio pueden sentir temor de que no se sabrán desenvolver, lo que constituye un reto y un deber de todos el tratar de motivar a esos padres, utilizando como punto de partida la idea de su actitud positiva profunda hacia la participación, la cual hay que desarrollar, y no mantener la idea opuesta según la cual son padres desinteresados y apáticos. Finalmente, cuando la zona de residencia del padre no coincide con la población donde se ubica el centro de enseñanza al que se acude, la asistencia a las reuniones del Consejo Escolar y de la Asociación de Padres suele ser escasa.

La participación de los **alumnos** en los centro escolares debe abarcar no solamente las aulas, sino también el proyecto del centro, y para ello están los Consejos Escolares. La participación de los alumnos en estos Consejos tiene dos finalidades: mejorar su educación y que el participar les infundan actitudes de compromiso, colaboración, respeto, etc. Los alumnos son la razón principal del existir de la escuela y de los Consejos Escolares, son una parte esencial de ellos al ser no sólo miembros por derecho sino por ser los últimos destinatarios de la acción educativa. Supondríamos que su participación estaría llena de dinamismo y apoyo por parte de los otros sectores, pero la realidad es totalmente contraria y la mayoría de las veces son relegados debido a su corta edad y por pensar que no tienen nada nuevo que aportar. Para algunos autores (Schmuck y Schmuck, 1990 en San Fabián, 1997) esto hace pensar en una ilusión de democracia representativa, debido a que los alumnos carecen de influencia real.

Santos Guerra (1997) menciona que el Consejo Escolar, como estructura democrática, es un cauce de participación diferente al del aula no sólo por la naturaleza del órgano de representación sino también por los temas que trata, es decir, un alumno opinará más fácilmente sobre la organización de una actividad extraescolar que sobre la selección de contenidos de la clase de matemáticas. Para San Fabián (1997: 44) el papel del alumnado en el Consejo Escolar es reflejo del papel que desempeña en las clases, donde cuya participación por lo general no se da, imperando la clase magistral; así entonces el trato del profesor hacia el alumno como participante en los distintos ámbitos fuera del aula es una continuidad de la relación asimétrica que existe en el aula.

Gil Villa (1995: 76) afirma que hay apatía entre los alumnos al momento de participar en los Consejos Escolares, pues en la mayoría de los casos más que participar y tener voz en los asuntos y toma de decisiones lo que les importa es aprobar sus las

asignaturas y seguir avanzando en su vida académica, además de que eso es lo que los padres quieren de ellos. Para evitar esta apatía es importante crear y canalizar situaciones en las que el alumno pueda ejercer la participación y su correspondiente corresponsabilidad, “se aprende a participar participando”. De acuerdo con San Fabián (1997) los alumnos se manifiestan contrarios a una mayor participación por razones de comodidad personal o desmotivación ya que no ven que tengan influencia en las decisiones que se toman, así que su participación en los Consejos Escolares se puede resumir de la siguiente manera (Santos Guerra, 1997):

1. Su participación puede calificarse como prácticamente inexistente.
2. Son contadas las sesiones a las que acuden, no lo hacen todos y eventualmente asiste alguno.
3. Su conducta en el transcurso de la sesión se caracteriza por una marcada pasividad e inhibición.
4. Los alumnos consejeros tampoco recogen las propuestas procedentes de sus compañeros, ni transmiten organizadamente a éstos información alguna sobre lo tratado en el Consejo Escolar.
5. Asimismo, su participación es inexistente en la elaboración de documentos organizativos del centro que les conciernen muy directamente.

Esta carencia participativa del alumnado resulta explicada por Santos Guerra (1997) en función de los siguientes elementos inhibidores:

1. Se destaca la existencia de una cultura de no participación del alumnado como representantes en el Consejo Escolar, existe una falta de estímulo participativo por parte del profesorado en los procesos de enseñanza aprendizaje, en las normas disciplinarias, y en la organización del aula.
2. Se subraya la incidencia de la fuerte posición de desigualdad del alumnado frente al poder que detenta el profesorado por su edad, experiencia, conocimientos, capacitación, poder evaluador, y hegemonía numérica en el Consejo.
3. La estructuración formalista de las sesiones (turnos de intervención, lenguaje formalizado...) configura un ambiente que bloquea las ya mínimas posibilidades comunicativas del alumnado.
4. Los temas habituales que se tratan en las sesiones del Consejo suelen ser ajenos a los intereses del alumnado, desmotivando su atención y provocando su

aburrimiento. Sus participaciones son escasas y cuando se producen no son tan consideradas como las de los adultos.

5. La desvalorización participativa de los alumnos que predomina entre el profesorado, la cual es percibida por los alumnos, se manifiesta en ciertas interpretaciones del profesorado que explican la situación por falta de interés, de responsabilidad, de capacidad, etc. de los alumnos representantes.

En resumen, los obstáculos en la práctica participativa de los alumnos no son exclusivamente políticos, también lo son de conocimiento, voluntad, experiencia, madurez y de estrategias organizativas. En este contexto los alumnos perciben que no ejercen influencia real en las decisiones y ven al Consejo escolar como un órgano formalista del que se limitan a recibir información, y donde sus derechos como miembros suelen ser ignorados.

En cuanto a los **representantes del Ayuntamiento**, estos no suelen involucrarse en los Consejos Escolares de participación y muchas veces no tienen representación y por lo tanto sus competencias son reducidas. La investigación de Santos Guerra (1997) corrobora este hecho y demuestra que su posición en el Consejo Escolar se caracteriza por una notable ausencia en las reuniones, una desinformación sobre las cosas que ocurren en el centro, por mantener actitudes cercanas a los planteamientos críticos de los padres sobre el profesorado, y por su eventual colaboración en el suministro de recursos para el centro.

Ante la aparente limitación en el funcionamiento y papel de los diversos actores en los Consejos Escolares, Walker (2002) ha identificado varias condiciones que se deben establecer previamente para el buen funcionamiento de estos Consejos, las cuales influirán en su capacidad de éxito. Estas condiciones tienen que ver con la claridad en los roles y responsabilidades de los miembros del Consejo, el entendimiento de una misión compartida, los horarios de reuniones, la asistencia a las reuniones, la comunicación efectiva con toda la comunidad escolar, y el tomar una participación activa en la toma de decisiones. Si no hay una claridad y común acuerdo respecto de las condiciones básicas, además de comunidad, los Consejos Escolares seguirán teniendo ese carácter formalista que la literatura y las investigaciones sobre participación escolar les otorgan.

5.4. El Proyecto escolar como instrumento que guía el modelo de reforma en la escuela

El proyecto escolar es un elemento clave en los programas centrados en la escuela, y su elaboración es una de las principales tareas, por no decir la principal, de los Consejos Escolares. El proyecto escolar es la materialización de la transferencia de toma de decisiones a la escuela como base del cambio. Este proyecto escolar marca las actividades que debe realizar la escuela durante un ciclo escolar con el fin de que los alumnos mejoren su aprendizaje y a su vez doten de calidad a la educación. El proyecto escolar o planes de desarrollo, como los llaman Marchesi y Martín (1998), es una forma de llevar a la práctica el propósito de mejora del centro escolar y requiere de la participación del equipo directivo y del conjunto de la comunidad escolar para su planificación y puesta en práctica de las actividades, pero para lograr esto es necesario que todos conozcan sus derechos y los procedimientos relativos a la planificación.

El sólo hecho de planificar el proyecto escolar demuestra la intención de adoptar una visión de cambio. Esta facultad que tiene la escuela, y a su vez el Consejo Escolar, para elaborar su proyecto escolar es una muestra de que la legitimidad ya no es sólo para los expertos o aquellos que poseen un conocimiento especializado que se encuentran en los niveles centrales. Si la idea es que el proyecto sea compartido, debe involucrar a todos los interesados sin hacer distinción de grupos, reconociendo que de sus diferencias se puede hacer un proyecto en común que sea compartido por los distintos colectivos escolares. Al existir un proyecto compartido por la comunidad escolar, ésta se hace responsable de las acciones emprendidas.

La comunidad escolar debe tener la libertad para adecuar el proyecto a las necesidades específicas de su contexto, siempre dentro de los márgenes que marque la normativa. Los miembros involucrados en su realización deben expresar sus inquietudes, defendiendo cada uno sus posiciones e intereses, tratando de buscar mediante deliberación los puntos en común y así elaborar el proyecto. Aquí cobra importancia la formación académica de los individuos, su ideología, sus creencias, etc. que al mismo tiempo crean diferencias en las relaciones, pero también afinidad con otras personas. Cuando las decisiones del plan no son tomadas por los integrantes de la comunidad escolar, las actividades del proyecto pueden no servir de mucho para generar

un cambio en la organización del centro ni para la práctica docente, quedando reducidas a letra muerta.

García (1997) distingue entre proyecto y plan, el proyecto es un documento que contiene actuaciones a mediano plazo (cinco o siete años), por su parte el plan es a corto plazo y se refiere al ciclo escolar. Los **elementos básicos** que componen el **proyecto escolar** son (García, 1997) el *proyecto educativo*, el proyecto curricular y el proyecto organizativo de funcionamiento. El primero se refiere a los objetivos elaborados por la comunidad escolar y que reflejan la oferta educativa del centro escolar. Este contiene aspectos que caracterizan el centro y la declaración de principios e intenciones que le sirven de metas próximas. Al elaborar el proyecto educativo se debe realizar un análisis de contexto, en el que el centro se ubica, estudiando la realidad socioeconómica y cultural, el perfil del alumnado y la realidad interna de la escuela, además de examinar las fuentes legales en las que deberá enmarcar sus propuestas pedagógicas. Toda esa información permitirá diseñar los rasgos de identidad propios de cada institución y a partir de ahí elaborar los objetivos propios que constituyen las metas particulares.

El *proyecto curricular* pretende responder al qué, cómo y cuándo se ha de enseñar y evaluar, por lo que su elaboración corresponde a los docentes. Al elaborarse debe tener en cuenta las propuestas contenidas en el proyecto educativo, debiendo haber coherencia y correlación entre ambos. Este proyecto incluye los objetivos generales de cada etapa, ciclos y áreas (a dónde hay que llegar); la organización de contenidos de etapa y secuenciación por ciclos (qué hay que enseñar y cuándo); estrategias metodológicas (cómo hay que enseñar); actividades (cómo favorecer la consecución de objetivos y la adquisición de contenidos); recursos y medios didácticos (con qué enseñar); criterios, instrumentos y momentos de evaluación (qué, cómo y cuándo se comprobará la consecución de objetivos, metas y resultados). Puede contener también los criterios de promoción del alumnado, el plan de formación del profesorado y el plan de autoevaluación del propio proyecto curricular.

El tercer y último elemento, el *proyecto organizativo*, que también puede denominarse reglamento interno o reglamento de organización y funcionamiento, es el documento que pretende ordenar la práctica cotidiana en los centros escolares. Por tal razón, para su elaboración se considera fundamental la intervención de todos los miembros de la comunidad educativa, pues se trata de plantear de forma precisa el

marco de relaciones que faciliten la convivencia, de forma que concurran de manera positiva en la consecución de los objetivos previstos en el proyecto educativo. Este plan debe contener un plan de gestión (directiva, administrativa y económica), plan de participación (alumnos, profesores y familias), plan de organización educativa (alumnado, profesores, actividades, servicios de apoyo y complementarios), plan de ordenación de la convivencia (normas de convivencia, régimen disciplinario, reglas de seguridad, higiene y protección), plan de recursos (humanos, edificio, instalaciones, equipamiento, mobiliario y material didáctico), plan de información y comunicación (fuentes, medios y estrategias), y plan de relaciones (colaboraciones, posibilidades socioculturales, etc.).

Por su parte, el **plan anual del centro escolar** (planificación a corto plazo) es el instrumento que utilizan las escuelas en el ejercicio de su trabajo diario. Este plan **contiene** las iniciativas de toda la comunidad escolar y que delimitan la actividad de los centros, por lo que es responsabilidad de toda la comunidad educativa su elaboración. Aquí están plasmados de forma expresa los medios y recursos, así como lo que se aspira conseguir en el curso, es decir, describe, sistematiza y concretiza de manera anual cada uno de los factores encaminados a conseguir las metas propuestas en el proyecto educativo, curricular y organizativo, de una manera más cercana y asequible para todos los participantes. Entre las características que García (1997) señala debe contener este plan está el que sea posible y progresivo (que pueda llevarse a cabo, y planificado de forma gradual), estratégico (con previsión de dificultades y de alternativas para superarlas), adaptado (a cada realidad concreta), nuevo (diferente para cada curso escolar), estructurado y delimitado (bien planteado y definido), coordinado, realista (conocimiento exhaustivo del centro), nivelador (estableciendo equilibrio entre situaciones distintas), temporalizado (racional distribución de los tiempos que han de emplearse), y evaluable (que contenga los mecanismos adecuados para su revisión).

Finalmente, la misma García (1997) señala que los apartados que debe contener el plan anual son su conexión con otros elementos de planificación del centro, criterios de revisión y momentos previstos para ella. Análisis de la realidad escolar, objetivos generales del centro para el curso escolar, organización del profesorado, programación didáctica, plan de acción tutorial y de orientación escolar, funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno, plan de actividades extraescolares y servicios complementarios, jornada, horario y presupuesto, participación del centro en la vida de

la comunidad y viceversa, y proyectos de integración en el centro. Todos estos elementos dan cuenta de la complejidad e importancia de los planes escolares dentro de los programas centrales en la escuela y en las escuelas mismas, así como del porqué es importante que sea la comunidad escolar la que los elabore.

5.5. Los padres y la participación escolar

Los programas centrados en la escuela ponen especial énfasis en la participación de la comunidad escolar en los asuntos que atañen al centro, donde los padres juegan un papel relevante. Sin embargo, la participación de los padres no es sólo en el sentido de formar y tomar parte en el Consejo Escolar, también hay otro aspecto de su participación que influye notablemente en la mejora de la educación de sus hijos. Marchesi y Martín (1998: 192) han señalado que la participación de los padres en la escuela y en el proceso de aprendizaje de sus hijos, puede adoptar dos modalidades:

1. La participación en el nivel individual.- Relacionada principalmente con la instrucción y la situación escolar de los hijos, que puede ser:
 - a) Participación en las actividades escolares.- Se refiere a la organización de actividades extraescolares y la colaboración de los padres en los actos culturales, excursiones o visitas externas que se programan para los alumnos.
 - b) La comunicación entre la escuela y los padres.- Puede realizarse mediante reuniones o entrevistas, o bien a través de las evaluaciones o informes.
 - c) La implicación de los padres en el trabajo escolar de los niños en casa.- Se refiere a la comunicación entre padres e hijos, las prácticas conjuntas de lecturas y el interés en los progresos del niño; lo que ha demostrado enorme importancia en el aprendizaje de los alumnos.
2. La participación en el nivel colectivo.- Se produce en los distintos niveles del sistema educativo ya sean consejos nacionales, consejos municipales consejos escolares, etc. Y puede concretarse en dos formas principales:
 - a) Intervención en los foros nacionales o locales en los que se adoptan decisiones sobre educación.- Su opinión puede ayudar a que se adopten decisiones más sensibles a sus intereses. De esta forma es posible reforzar el movimiento asociativo de los padres en la medida en que perciben una fuerza real.

- b) Presencia en los consejos escolares de cada escuela.- La influencia depende de las competencias que tengan los consejos y la incidencia de las decisiones que se adopten en ellos sobre el funcionamiento del centro y sobre la educación de los alumnos. Algunas investigaciones revelan que en éstos no se discuten los temas pedagógicos y cuando se hacen son más bien con carácter informativo y las propuestas suelen surgir del director o profesores.

La participación de los padres a nivel colectivo encuentra dificultades, el Banco Mundial (2000) apunta la deficiente participación de los padres como uno de los obstáculos principales que pueden enfrentar las reformas de administración centrada en la escuela. Se destacaban como obstáculos para su participación la falta de definición de las funciones de los consejos de participación de los padres, la dificultad para reclutar padres para la conformación de los consejos, la falta de entrenamiento para realizar las funciones del consejo, el tradicionalismo de padres con relación a la práctica escolar, la falta de interés de padres en los asuntos escolares, más allá de sus propios hijos, las demandas excesivas de la escuela hacia los padres (en términos de tiempo y recursos), y el conservadurismo de los padres frente a la innovación educativa (Leithwood, *et al.*, 1999).

Para evitar estos obstáculos, los autores sugieren el diseño de políticas y estrategias orientadas a la capacitación a padres sobre sus metas y roles en el consejo de participación, la asesoría y apoyo por parte de los maestros a los consejos de padres, generar incentivos para involucrarse en las tareas de la escuela, promover una estructura clara de funciones de los consejos, generar flujos de información pertinente hacia los consejos, e incentivar procedimientos para la auto-evaluación de los consejos. Sin embargo no debe olvidarse la labor de los padres dentro del hogar y el apoyo a sus hijos en sus tareas, pues este también es un fuerte elemento en la mejora de la calidad de la educación, que aunque no se enfatice mucho como la participación a nivel colectivo, también es mencionado dentro de los programas educativos tendientes a mejorar la calidad educativa.

CAPÍTULO 3

LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: POLÍTICAS Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

INTRODUCCIÓN

En este tercer capítulo nos centramos en las políticas educativas en México, puesto que se corresponden con la parte empírica de la tesis doctoral. Nuestro objetivo es analizar la evolución de las políticas educativas y la etapa en la cual entra en la agenda de gobierno la calidad educativa y las acciones que los gobiernos han propuesto para elevarla, acciones que han ido cambiando dependiendo de lo que los gobiernos han entendido por calidad. En este contexto ubicamos el Programa Escuelas de Calidad (PEC), la acción estrella propuesta por el gobierno mexicano para mejorar la calidad educativa en la educación básica a partir del año 2001. Y debido a que la evaluación es de especial relevancia en esta tesis, analizamos esta función en el ámbito educativo y su institucionalización en México, análisis que nos servirá más adelante para comprender la idea que actualmente tiene la comunidad escolar acerca de la evaluación.

En el primer apartado hacemos un repaso a las tendencias en políticas educativas a nivel internacional para entender de dónde surgen y el rumbo que toman las políticas educativas en México. Al centrarnos en las políticas educativas mexicanas, iniciamos un recorrido histórico con punto de partida en la Constitución de 1857 hasta llegar a la Constitución de 1917 y de ahí retomar las principales modificaciones legislativas en materia educativa. Ponemos especial atención al Artículo Tercero Constitucional debido a que definió las políticas educativas hasta los años setenta. Avanzando en la orientación y en las principales políticas educativas destacamos las realizadas a partir de la segunda mitad de los setenta con la elaboración de Planes de Educación (que marcan las tendencias educativas del país) y el Acuerdo Nacional para la Modernización Administrativa que significó la descentralización educativa, hasta llegar así al año 2005.

Debido a que nuestro estudio de caso se refiere a un programa en concreto que pretende mejorar la calidad educativa en la educación básica es que dedicamos un apartado exclusivo a las políticas para la calidad educativa, desde cómo entran en la

agenda de gobierno hasta cómo ha sido la evolución en la definición y por ende las acciones que se proponen en cada momento, para aterrizar en el Programa Escuelas de Calidad como parte de una política pública tendiente a mejorar la calidad educativa. Como aspecto que va a la par del discurso educativo, analizamos el financiamiento en la educación, pues representa una manera interesante de ver la importancia que el gobierno le otorga, aunada o además de la que ha expresado en el discurso, en los planes o en la normatividad. En este sentido analizamos cómo ha sido el gasto educativo a partir de 1980 hasta 2005, centrándonos en el porcentaje del PIB que se destina a la educación.

Retomamos la calidad educativa y sus políticas para centrarnos en la acción que el gobierno mexicano ha propuesto para mejorar dicha calidad, nos referimos al Programa Escuelas de Calidad. Así, analizamos las diversas dimensiones de este programa: modelo de gestión que propone, la participación social, el papel de los planes y programas escolares, y la rendición de cuentas. Esto nos ayuda también a delimitar nuestro trabajo empírico.

Finalizamos el capítulo haciendo un análisis a la función de evaluación de políticas públicas y programas educativos, comenzamos con la evaluación a nivel internacional y concluimos con la evaluación educativa en México. Pretendemos ver el desarrollo de la evaluación a través de los años y cómo ha ido evolucionando la idea de evaluación centrada en la medición (cuantitativa) a la evaluación de otros aspectos que influyen en la educación de los estudiantes y que tienen más que ver con cuestiones cualitativas. Análisis que nos es útil para entender la visión sobre evaluación que tiene la comunidad escolar que forman parte del PEC y que tratamos en el capítulo 6. Analizamos a la evaluación como elemento integrador del sistema educativo en la década de los noventa, además de que resaltamos las repercusiones del escaso uso de las evaluaciones y la nula difusión de los resultados evaluativos, y los esfuerzos que se hacen actualmente para fomentar el uso y difusión de resultados. En estos esfuerzos el INEE y el CONEVAL tienen un papel relevante para generar transparencia y rendición de cuentas en la acción gubernamental, y que han dado pie a la institucionalización de la evaluación en México. Analizamos también la disyuntiva entre evaluar los objetivos sociales y mejorar las políticas o atender a cuestiones de desempeño y resultados más relacionados con cuestiones presupuestarias.

1. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

1.1. Evolución de las políticas educativas a nivel internacional

Gomà y Subirats (1999) han escrito sobre la evolución que han tenido las políticas educativas en España, etapas que en cierta medida México también ha llevado a cabo. Este desarrollo parte de las **Políticas de igualdad de oportunidades**, entre las cuales distinguimos a las políticas dirigidas a la equidad, producidas *ex ante* y donde cualquier ciudadano puede ser potencialmente beneficiario, pueden ser universalistas (aumento de los centros públicos o de profesorado) o selectivistas, es decir, se otorgan a la población que reúna ciertas condiciones (la política de becas y ayudas al estudio). Otro rubro lo componen las políticas de carácter compensatorio de apoyo a la población más desfavorecida que son políticas *ex post* y se dirigen a grupos identificados como socialmente desaventajados (programas de atención a jóvenes desfavorecidos o la creación de puestos escolares de educación especial).

La obsolescencia de las instituciones educativas en cuanto a contenidos y métodos (especialmente en la enseñanza pública), la deficiente formación del profesorado, la escasa inversión en investigación e innovación educativas, o la precariedad de la inspección y evaluación educativas son indicadores de las necesidades de modernización del sistema. Estas carencias dieron lugar a las **Políticas dirigidas a la calidad y modernización del sistema educativo**. La evaluación, extendida en todos los niveles, es señalada por la Administración educativa como un instrumento fundamental para la calidad del sistema educativo. En esta etapa la calidad de la enseñanza se convierte en el objetivo fundamental sustituyendo, tanto en el discurso como en la práctica política, a las políticas de igualdad de oportunidades.

Una tercera etapa en este continuo es la atención a **la gestión del sistema: desregulación y descentralización regulada**. Aquí el grado de autonomía en la toma de decisiones y de participación en la gestión pedagógica y económica de los centros educativos, y la capacidad de elaboración de políticas educativas y de gestión a nivel territorial son las dos dimensiones fundamentales de gestión del sistema educativo. Surgen, también, las estructuras de participación para los distintos agentes involucrados en el sistema educativo.

Así, en el centro escolar aparecen los consejos escolares, integrados por toda la comunidad educativa (profesorado, equipo directivo, padres y madres de familia, alumnos y representantes del municipio) y con facultad de decisión, constituyéndose como el máximo órgano del centro al mismo tiempo que garantizan la participación de la comunidad educativa en la micro política de la escuela, aunque su funcionamiento efectivo se pone en duda debido a que no todos los agentes participan de igual manera. A nivel estatal o municipal se crean otros consejos escolares estatales o municipales. Sin embargo la crisis de participación no se resuelve por medio de la implementación de vías que impliquen colectivamente a la comunidad educativa, sino a través de regulaciones que generen las condiciones para acercar las escuelas a, por ejemplo, un mayor poder al director del centro como gestor educativo o a un acceso a recursos económicos complementarios, y que se basan en la evaluación como criterio de calidad para garantizar la eficacia del sistema.

Gomà y Subirats (1999) hablan de una *desregulación centralizada* con tendencias hacia la desregulación (menor intervención del Estado y posibilidades de diversificación de las fuentes de financiación de los centros) y la autonomía de los centros, al tiempo que se refuerzan los mecanismos de evaluación. Señalan, asimismo, que el modelo de *descentralización regulada* (adoptado a nivel de gestión global por un sistema educativo) mantiene un tronco de poderes fundamentales del Estado con el objetivo de asegurar la homogeneidad y equidad del sistema educativo y flexibiliza algunos ámbitos de decisión política en manos de los Estados y descentraliza totalmente la Administración del sistema. Esto muestra tendencias hacia la democratización y descentralización del sistema, así como medidas hacia la progresiva desregulación y cambios en las formas de control del sistema, situándose la acción política del Estado ante la inevitabilidad de modificar el modelo burocrático de asignación normativa de recursos en aras de una mayor eficiencia en la gestión.

Estos procesos se han seguido en varios países, y ya en el capítulo anterior analizamos esta etapa más reciente de reformas educativas. Para aterrizar un poco en los países latinoamericanos, Gajardo (1999: 8) identifica los ejes de política que en la mayoría de estos países orientaron las reformas educativas de los años noventa y sugieren validez para el inicio del siglo XXI, entre ellos destacan:

1. Otorgar mayor prioridad a la educación en la agenda política de los países y buscar consensos amplios entre los diferentes actores sociales para llevar a cabo las reformas;
2. Mejorar la equidad proveyendo una educación sensible a las diferencias y que discrimine a favor de los más pobres y vulnerables;
3. Mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar las exigencias y focalizar la atención en los resultados del aprendizaje;
4. Descentralizar y organizar la gestión educativa y ofrecer más autonomía a las escuelas en los niveles básicos de la enseñanza;
5. Fortalecer la institución escolar para ofrecer mejor calidad de operación y mayor responsabilidad por sus resultados ante los estudiantes, padres de familia y comunidad en general;
6. Abrir la institución escolar a las demandas de la sociedad e interconectarla con otros ámbitos o campos institucionales, públicos y privados;
7. Invertir más, administrar mejor y probar modelos de asignación de recursos vinculado a resultados;
8. Formar mejores profesores, eliminar la burocracia y mejorar la orientación de los procesos educativos, además de fortalecer la capacidad de gestión de los directores de la escuela;
9. Formar para el trabajo e incorporar tecnologías de punta a las escuelas.

1.2. Evolución de la política educativa en México

Orientación de las políticas educativas: el Artículo Tercero Constitucional

Desde el siglo XVI y hasta antes de 1857 la educación en México estaba en manos de la iglesia, y sus diversas órdenes religiosas se ocupaban tanto de instruir a las clases altas como de evangelizar a la población indígena. Sin embargo, a principios del siglo XIX empezó a surgir el debate entre liberales y conservadores sobre la necesidad de un sistema educativo menos religioso y, por lo tanto, una libertad en la enseñanza. Es concretamente en el año de 1857, con la promulgación de la Constitución mexicana, que se estableció la libertad de la enseñanza en el artículo tercero, sección I, titulada “De los derechos del hombre”. Esta Constitución no otorgaba amplias facultades al gobierno

federal en materia educativa, de hecho el artículo 72 relativo a las facultades del Congreso de la Unión no hacía referencia a facultades en el ámbito educativo, lo cual significaba que la educación era responsabilidad de cada estado. Por su parte, promulgada diez años más tarde, en 1867, la Ley Orgánica de Instrucción Pública determinaba que la educación primaria sería gratuita, obligatoria y laica, excluyendo de los programas de estudio la enseñanza religiosa. Asimismo facultaba a los municipios para hacerse cargo de las escuelas necesarias para su población.

Ya en 1917, y después del periodo de la Revolución Mexicana (1910-1917), se aprueba una nueva Constitución, la cual rige actualmente a la República Mexicana. Esta Constitución siguió manteniendo la libertad de la enseñanza, pero amplió un poco más la normatividad en el ámbito educativo. Durante su elaboración se llevó a cabo un amplio debate que se enfocó más en aspectos ideológicos, dejando de lado la construcción de un verdadero sistema educativo. Este debate ideológico concluyó con el establecimiento de rango constitucional, en el artículo tercero²⁴, de la laicidad en la educación, asimismo estableció la gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales. Por su parte, el artículo 73 constitucional en su fracción XXVII ya hacía referencia a las facultades del Congreso respecto a la educación, las cuales seguían siendo limitadas, y continuaba dejando la educación primaria a cargo de los estados y municipios. Este artículo se refería concretamente a los planteles de instrucción pública y sólo facultaba al Congreso para establecer escuelas profesionales y demás institutos concernientes a la cultura superior general, entre tanto dichos establecimientos pudieran sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades fueran exclusivas de la federación.

En los años que siguieron a la Revolución Mexicana la política educativa se dirigió a llevar la educación a todo el territorio nacional, especialmente a los grupos sociales más desfavorecidos, lo primordial era la cobertura y no aspectos dirigidos a una educación cualitativamente sustentada. Pero ante la existencia de poblaciones rurales dispersas a lo largo del territorio y la complejidad de proporcionar educación a toda la población en edad de recibirla, aunado a la escasez de recursos, muy pronto los estados y municipios se mostraron incapaces de hacerse cargo de la tarea educativa. El gobierno federal se percató de la problemática y en 1921, siendo secretario de educación José

²⁴ La antes sección titulada “De los derechos del hombre” en la Constitución de 1857, cambia su nombre en 1917 a “De las garantías individuales”.

Vasconcelos, crea la Secretaría de Educación Pública (SEP). A partir de este momento la SEP se encargaría de llevar la educación (incluyendo la básica) a todo el territorio, empezando así un proceso de centralización de la educación.

Para que no existieran contradicciones entre las facultades de la SEP y lo estipulado en la Constitución, en 1921 la fracción XXVII del Artículo 73 fue reformada. Esta reforma otorgó al Congreso facultades para establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y las demás que ya tenía a su cargo; asimismo establecía que la federación tendría jurisdicción sobre sus planteles, sin menoscabo de la libertad que tenían los Estados para legislar sobre el mismo ramo. Todo esto podía crear contradicciones con las facultades de los estados, así que en 1934 tanto el Artículo Tercero como el 73 Constitucional fueron reformados. Ahora el Artículo Tercero establecía que la educación impartida por el Estado sería obligatoria, gratuita y socialista; y que la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza impartida por los particulares correspondería en todo caso al Estado. Se agregó además una fracción que sentó las bases de la centralización educativa, al establecer que el Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expediría las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. En cuanto al Artículo 73, la fracción referida a los planteles de instrucción pública, pasó ahora a la fracción XXV. Además de dejar claro los planteles que tenía a su cargo, se reafirmó lo estipulado en el Artículo Tercero al establecer que el Congreso dictaría las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa, así como las aportaciones económicas, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Con todas estas facultades el Congreso federal se colocó por encima de los congresos estatales en cuanto a materia educativa.

Con el inicio de la década de los cuarenta y el gobierno del general **Manuel Ávila Camacho** (1940-1946) los aspectos ideológicos quedaron atrás, lo que ahora se buscaba era un sistema educativo que pudiera responder ante la necesidad de industrialización y desarrollo económico del país. Se pensaba que el proyecto agrícola, desarrollado hasta entonces, había estancado al país y que sólo la industrialización llevaría a México al progreso. En concordancia con esto, Octavio Véjar, secretario de educación en este periodo, unificó los planes y programas de las escuelas de las ciudades y del campo,

comenzando así un giro en las políticas educativas. El bienestar del campesino, el proyecto agrícola y la educación de la comunidad rural (que hasta ese entonces había gozado de mayor atención) se fueron haciendo a un lado para dar prioridad a la educación urbana. En 1941 se promulga la Ley Orgánica de Educación Pública y se crea el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1943, reconocido mediante decreto presidencial como el único organismo representativo de todo el magisterio nacional. Asimismo, dentro de los años de este sexenio se crea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con la cual México comenzó a participar en proyectos.

El ideal socialista, establecido en 1934, se abandonó al asumir la presidencia **Miguel Alemán Valdez** (1946-1952) para dar paso a una educación basada en el progreso científico, quedando esto plasmado en la reforma al Artículo Tercero Constitucional de diciembre de 1946. La **década de los cincuenta**, una era de explosión demográfica, trajo como consecuencia que la atención a niños en edad de recibir la educación básica creciera notablemente. Este hecho hizo patente la necesidad de comenzar a planificar el sistema educativo. Con el gobierno de **Adolfo López Mateos** (1958-1964) se introdujeron algunos cambios respecto a la manera en como se venía llevando a cabo la política educativa. Para entonces, tanto la SEP como el SNTE ya se habían consolidado como instituciones fuertes de carácter nacional. En este sexenio empezó a ser notoria la influencia de organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO en las cuestiones educativas, lo cual se reflejó en la creación del Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, mejor conocido como Plan de Once años.

El Plan de Once años fue el inicio del gobierno por comenzar a planificar la educación a largo plazo. La finalidad principal de este Plan era que todos los niños del país tuvieran acceso a la educación primaria, y para ello se construyeron escuelas y se capacitó a personal. La finalidad no se consiguió, pero la *cobertura educativa* sufrió una expansión importante. Esto significó que el gobierno centrara más su atención en la demanda y que a pesar de la *reforma a los planes y programas de estudio* en la educación básica (que incluyó solamente el establecimiento del aprendizaje por áreas de conocimiento) las particularidades del medio urbano y rural continuaran sin ser atendidas. La consecuencia fue una educación uniforme que no respondía a las necesidades y vivencias de los niños de las diferentes regiones del país. Durante esta

administración se entregaron por primera vez los *libros de texto gratuito*²⁵, pero su contenido no estuvo precisamente enfocado en conseguir una mayor calidad educativa sino más bien en promover un sentimiento nacionalista que contribuyera a una mayor integración de la sociedad mexicana. La prioridad que este gobierno otorgó a la expansión del sistema implicó que las innovaciones cualitativas siguieran quedando fuera de la agenda política. Todas las reformas realizadas continuaban apegándose exclusivamente a lo estipulado en el Artículo Tercero Constitucional.

La meta del Plan de Once Años continuó en el siguiente sexenio. Pero durante la administración de **Gustavo Díaz Ordaz** (1964-1970) poco se hizo en cuanto al ámbito educativo. Los planes y programas que se crearon carecieron de vinculación entre ellos, y la preocupación que surgió por mejorar la formación de los docentes se hizo a través de una renovación superficial al plan de estudios de la enseñanza normal. Es a comienzos de los años setenta con el gobierno de **Luis Echeverría Álvarez** (1970-1976) que se vislumbró un proyecto modernizador, éste incluyó una reforma curricular y la modernización de los libros de texto. Asimismo resultó relevante la promulgación de la Ley Federal de Educación en 1973 que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941. Esta ley hizo tres aportaciones importantes en cuanto a: actualización, para que maestros y alumnos tuvieran acceso a nuevas técnicas e instrumentos del proceso educativo; apertura, para que el sistema educativo llegara a todos los grupos sociales; y flexibilidad, para que la educación se adaptara a los requerimientos de la sociedad. Durante este sexenio se puso en marcha una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa que detectó diversas cuestiones educativas, que no se vincularon a ningún plan.

A lo largo de estos años, a través de la SEP, se lograron avances importantes en cuanto a disminuir el analfabetismo y aumentar la matrícula, asimismo aparecieron los primeros planes y programas que formaron parte de la política educativa del país. Las políticas llevadas a cabo hasta este sexenio seguían el mismo patrón sustentado en el Artículo Tercero de la Constitución: ampliar la educación primaria, alfabetizar a la mayor parte de población posible e involucrar en el proceso educativo a los sectores marginados (tanto rurales como urbanos y a los indígenas). Sin embargo, las reformas y políticas propuestas se llevaron a cabo sin diagnósticos bien sustentados y sin

²⁵ Este hecho coincide con la gratuidad de la educación establecida en el artículo tercero constitucional.

evaluaciones adecuadas, lo que importaba al presidente en turno era dejar un sello propio y lograr “cambios” durante su sexenio. El resultado, fueron políticas poco articuladas sin una continuidad entre ellas que dejaron fuera de la agenda educativa los aspectos cualitativos.

La calidad educativa: su entrada en la agenda política

El final de la década de los setenta y la llegada de un nuevo presidente significaron cambios en la política educativa mexicana. El discurso gubernamental que se había venido dando en las décadas anteriores comenzaba poco a poco a cambiar hacia un discurso más cualitativo. A partir 1976, siendo presidente **José López Portillo** (1976-1982), comenzaron a entrar en la agenda política nuevos aspectos educativos. Se reconoció por primera vez que la calidad de la educación era un problema y una prioridad, igualmente se identificó como problema la burocratización. En este sentido, los planes y programas pretendieron tomar una dirección hacia mejorar la calidad educativa y hacia la descentralización. Durante este sexenio se estableció el “Plan Global de Desarrollo”, del que se desprendió la elaboración del primer “Plan Nacional de Educación” que daría direccionalidad a las políticas de este rubro. La elaboración de Programas Educativos comenzó a ser a partir de ahora una constante en los demás periodos presidenciales, asimismo se convirtieron en el principal instrumento en el que se verían reflejadas las intenciones educativas del gobierno en turno. Por tal razón tomaremos como referencia estos programas para conocer el avance y la dirección de las políticas educativas.

El Plan de este sexenio, bajo el lema “Educación para todos”, comprendía un amplio diagnóstico del sistema educativo. Destacaba la tercera prioridad que reconocía, por primera vez, la necesidad de *eleva la calidad de la educación*. Para elevar la calidad educativa el gobierno consideró a la formación de los maestros como uno de los aspectos que incidían en la misma. Las acciones propuestas giraron en torno a la creación de la Universidad Pedagógica Nacional en 1978 y del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal en 1979. Pero la calidad no era el único problema que empezaba a entrar en la agenda de gobierno, en este Plan también se puso en evidencia el problema que implicaba la burocratización y el centralismo en un país de las

dimensiones de México. La cuarta prioridad abordó esta problemática y se refirió a *mejorar la eficiencia del servicio educativo*, la cual involucraba a la organización interna en la SEP. En este sexenio se llevó a cabo una desconcentración de actividades a través de 31 delegaciones en los estados con personal nombrado por la SEP.

El *vincular la educación terminal con las necesidades de la producción* también se volvió una prioridad. Pero lo que seguía siendo la principal prioridad para el gobierno era el apoyo a la educación básica, el *atender a todos los niños con rezago educativo*. Para que la educación pudiera llegar a todos se crearon, entre otros, cursos para niños en comunidades apartadas y los albergues escolares. Algunos de los programas que sobresalieron fueron el “Programa Nacional de Alfabetización” y el “Programa Nacional a Grupos Marginados”. El “Plan Nacional de Educación” fue presentado por el secretario de educación Porfirio Muñoz Ledo en 1977, pero para el siguiente año Muñoz Ledo fue sustituido por Fernando Solana, lo que significó que el Plan no se aplicara de la manera establecida y en su lugar se adoptaran políticas menos ambiciosas dentro de un documento titulado “Programas y metas del sector educativo 1978-1982”.

Para el sexenio 1982-1988, de **Miguel de la Madrid**, se continuó con la elaboración de programas sectoriales. Así, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo se creó el “Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte”. El Programa incluía un diagnóstico de la cuestión educativa y hacía hincapié en que no era suficiente con incrementar la cobertura en la educación primaria, el número de maestros, instalaciones o el presupuesto educativo; sino que era necesario hacer algo en el plano cualitativo, convirtiendo así a la calidad en un elemento central para consolidar la política educativa. Lo anterior quedó confirmado al establecer como primer objetivo específico del Programa el “*eleva la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes*”. Con esto se reiteraba que la formación docente incidía en la calidad educativa, y en 1984 se da rango de educación superior a la formación de los maestros, exigiéndose el bachillerato como antecedente. El segundo objetivo se centraba en lo que seguía siendo una prioridad en el gobierno: *ampliar el acceso a la educación a todos los mexicanos*, sobre todo a los más desfavorecidos, así como racionalizar el uso de los recursos.

Un tercer objetivo se dirigió a “*vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país*”. El cuarto

objetivo hizo referencia a *descentralizar la educación básica y normal* y a desconcentrar la educación superior; en este sentido se anunció la descentralización de la enseñanza básica, pero el proceso se vio frenado y quedó inconcluso. De igual manera quedaron inconclusas otras de las metas establecidas debido a que a inicios del sexenio el país sufrió una grave crisis económica que se reflejó en la reducción de los recursos para la educación. Es importante hacer notar que con este programa se empezaron a dar señales de un proyecto modernizador, de una direccionalidad en la política educativa y señales de continuidad. A partir de este periodo sobresale la prioridad de los temas de calidad por encima del problema de la cobertura, así como la vigencia en la agenda de gobierno de la descentralización.

Durante el sexenio de **Carlos Salinas de Gortari** (1988-1994) el término *modernización* ocupó un lugar central en el discurso y en las políticas, lo cual significó el distanciamiento de las posturas postrevolucionarias (consideradas populistas e ineficientes) y el propósito de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados (Martínez Rizo, 2001). El Ejecutivo Federal tenía que armonizar al sector educativo con el resto de las políticas públicas dirigidas al denominado "cambio estructural". Los cambios que se buscaban eran de gran trascendencia para la educación y se inscribían dentro de una estrategia global de desarrollo, que implicaba transformaciones en el ámbito económico y una reforma del Estado (SEP, 1996). Por lo tanto, "la modernización en el ámbito educativo significaba adaptar la educación a los cambios económicos que requería el país en el contexto de las transformaciones mundiales marcadas por las nuevas reglas del libre mercado" (Latapí, 2004: 420); se requerían personas capaces de hacer frente a los cambios que se avecinaban y para ello la educación debía de mejorar en cuanto a su calidad. Además de la calidad, otros temas que cobraron mayor importancia y que se incluyeron dentro de la agenda modernizadora de este sexenio fueron temas como la descentralización de la educación básica, la renovación curricular, la actualización de los maestros y la participación social, los cuales ya estaban presentes en la agenda de organismos internacionales como la UNESCO, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) o el Banco Mundial (BM).

La idea de modernización quedó plasmada en el mismo nombre del programa: "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994" que se derivó del "Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994". El Programa contó con un diagnóstico integral del

sistema educativo que puso en evidencia la deficiente realidad educativa del país. La educación se enfrentaba a la urbanización de la sociedad mexicana y, en especial, de las ciudades medias; al mismo tiempo, existían muchas poblaciones aisladas sin servicios educativos. Los flujos migratorios derivados de los procesos productivos del campo redistribuían permanentemente la demanda educativa y eran la causa del ausentismo y del abandono escolar (SEP, OEI, 1994).

Por todo lo anterior, el PME continuaba estableciendo como tema prioritario el *logro de un sistema educativo de mayor calidad*, sin descuidar el tema de la demanda educativa. La educación primaria era, sin duda, su mayor prioridad. Para mejorar la calidad educativa se propuso revisar los contenidos educativos, regresar al estudio de asignaturas y no de áreas de conocimiento, y apoyar la educación inicial y preescolar. Entre los retos del sistema educativo se establecía la *descentralización*, la cual era necesaria si se pretendía eficiencia, ya que el sistema estaba muy centralizado. Otro reto tenía que ver con la satisfacción de la *demandas educativa*, la cual implicaba, por un lado el rezago educativo y atacar el analfabetismo y hacer llegar la educación básica a las zonas más apartadas y, por el otro implicaba el reto demográfico, que tenía que ver con la futura demanda de educación media y superior. El Programa se dividía en nueve capítulos relativos a: la educación básica; la formación de docentes; la educación de adultos; la capacitación para el trabajo; la educación media superior; la educación superior, el postgrado y la investigación; los sistemas abiertos; la evaluación; y los inmuebles educativos.

Con este Programa se buscaron otras formas de hacer frente a las problemáticas educativas. Sin proponer acciones concretas, sino más bien requerimientos educativos para hacer frente a las necesidades en turno y futuras, se dieron pautas para un acuerdo con cambios sustanciales, más allá de lo realizado hasta el momento. Las prioridades fueron redefinidas y los temas de calidad y descentralización se consolidaron en la agenda política. El propósito era concretar políticas y acciones anunciadas en sexenios anteriores y para ello se retomó el proyecto de descentralización anunciado por De la Madrid. Después de anunciado el “PME 1989-1994”, comenzaron las negociaciones con los diversos niveles y actores educativos para hacer realidad el tan ansiado acuerdo y lograr así una verdadera modernización educativa. El entonces secretario de Educación, Manuel Bartlett, no pudo lograr nada durante los dos primeros años, tuvo que ser Ernesto Zedillo (el nuevo secretario de Educación) quien lograra acuerdos con

el sindicato de maestros e hiciera realidad la descentralización mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) por parte de la SEP, SNTE y los gobiernos estatales el 18 de mayo de 1992. Este acuerdo también incorporaría los demás temas vigentes a nivel internacional.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)

Para el año de 1992 la Secretaría de Educación Pública ya se había convertido en un aparato grande y centralizado con todos los aspectos de la educación básica a su cargo, desde el diseño de planes y programas hasta la administración del sistema. Esta centralización resultaba costosa además de ineficiente, ya que la mayoría de los recursos se destinaban a mantener la propia estructura del sistema y no tanto a mejorar la enseñanza. El ANMEB pretendía descentralizar la educación básica, problema que ya se venía vislumbrando desde décadas atrás con un antecedente en la desconcentración administrativa de 1978 de la SEP, pero también buscaba superar los rezagos y disparidades acumuladas, satisfacer la creciente demanda de los servicios educativos y elevar cualitativamente la calidad educativa.

En efecto, este Acuerdo constituyó la descentralización de la educación básica y normal, y significó el traspaso, por parte del gobierno federal a los estados, de la responsabilidad de administrar el servicio educativo, el patrimonio, las plazas de los maestros y los puestos de los empleados administrativos. De esta manera, correspondía a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los planteles educativos con los que la SEP había venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial. Por su parte, la SEP mantenía la normatividad, la revisión y autorización de materiales didácticos, así como la elaboración de los planes y programas en todo el país, la asignación de recursos y la evaluación global del sistema (ANMEB, 1992). En cuanto al SNTE, éste siguió conservando su estructura.

El gobierno federal se comprometía a canalizar recursos financieros crecientes a la educación nacional y transferir recursos suficientes para que los gobiernos estatales pudieran elevar la calidad y cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo. Si

bien el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí mismo, condición suficiente. Era necesario también dar atención a los contenidos y materiales educativos; a la motivación y preparación del magisterio; al aumento de los días efectivos de clase; así como a la reorganización integral del sistema educativo. El ANMEB proponía tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad educativa: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y la revaloración de la función magisterial (ANMEB, 1992).

En cuanto a los contenidos y materiales educativos, se requería que en los planes de estudio de la educación primaria se concentraran los conocimientos esenciales. Los contenidos de los planes vigentes hasta ese entonces resultaban obsoletos para la realidad que se estaba viviendo (la última reforma a los mismos había sido en los años setenta), por ello en 1992 se autorizó una reforma curricular en la educación básica y en la formación inicial de maestros que entró en vigor en el ciclo escolar 1993-1994. De igual manera se reformaron los libros de texto para hacerlos compatibles con los nuevos planes y programas de estudio.

Los maestros seguían siendo considerados como una parte esencial para elevar la calidad de la educación, por lo tanto, se volvía indispensable una revaloración de su función. La revaloración magisterial comprendía seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo (ANMEB, 1992). “Carrera Magisterial” fue una medida de especial trascendencia puesta en marcha a principios de 1993. Surgió con el fin de estimular la calidad de la educación, de revalorar la función social del maestro, mejorar sus conocimientos y reconocer y estimular su labor. “Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren con los requisitos y se evalúan conforme a lo indicado en los lineamientos normativos. Tiene entre sus objetivos contribuir a elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores profesores, asimismo, refuerza el interés por la actualización y superación permanente de los docentes, promueve el arraigo y la vocación magisterial y apoya a los profesores que prestan sus servicios en zonas de bajo desarrollo, escasa atención educativa y los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención” (SEP, 1998).

Otro punto importante del ANMEB era que establecía la participación social de cuantos intervenían en los procesos educativos como necesaria para impulsar la calidad en este ámbito. Se hacía necesario, por lo tanto, fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema -la escuela misma-, en los maestros, los padres de familia y los alumnos (ANMEB, 1992).

A partir de este Acuerdo comenzaron más cambios en el sistema educativo. En 1992 se reformó el Artículo Tercero Constitucional y con ello volvió la laicidad a la educación impartida por el Estado. En 1993 este artículo se reformó nuevamente para incluir a la educación secundaria como obligatoria, lo cual fue en parte consecuencia de las presiones internacionales respecto de una mayor escolaridad en la población (Ibarrola, 1993). Se estableció además que el Ejecutivo Federal determinara los planes y programas de estudio en la educación básica y normal para toda la República tomando en consideración la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y demás sectores sociales involucrados en la educación, todo ello, en los términos que la ley señalara. Por su parte el Artículo 31 Constitucional, relativo a las obligaciones de los mexicanos, se reformó para estipular como obligatorio el que los padres enviaran a sus hijos a la escuela para recibir la educación primaria y secundaria.

En este mismo año se creó la Ley General de Educación, que reglamenta al Art. Tercero Constitucional, y en la cual quedaron establecidos los temas negociados en el ANMEB. En este sentido se dedicó un capítulo al federalismo educativo, el cual estableció la distribución de la función educativa entre la Federación y los Estados²⁶; los planes de estudio también tuvieron su propio apartado; y en los artículos 20 y 21 se hizo referencia a la formación y estímulos magisteriales. En esta ley se introdujeron varias innovaciones y temas educativos ya agendados en los organismos internacionales, como por ejemplo el relativo a la financiación que estableció que el monto anual destinado a la educación por parte del Estado no sería menor al 8% del PIB. El tema de la equidad se abordó en el capítulo tercero y en él se asentó la necesidad de llevar a cabo programas compensatorios por parte del gobierno federal. En cuanto a la evaluación, además de establecer esta facultad a la Federación, se reconocía su carácter público. Tres artículos hicieron referencia al calendario escolar, incrementándose a doscientos los días efectivos de clases. Al tema de la participación social se le dedicó un capítulo,

²⁶ En los apartados relativos al ANMEB y al de la reforma al Artículo Tercero en 1993 se hace referencia a las atribuciones de cada uno de estos niveles.

en él se hizo referencia a los consejos de participación social y a la manera como se integrarían dichos organismos tanto a nivel escolar, municipal, estatal y nacional; haciendo también referencia a sus facultades de consulta, orientación y apoyo. La incorporación de estos temas en la legislación federal significó que se convirtieran en políticas de estado y que no perdieran vigencia con la llegada de nuevos gobiernos.

Este sexenio se destacó también por la implementación de un programa dirigido a los grupos sociales más desfavorecidos, el llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que a su vez incluía distintos programas en los ámbitos de educación, salud, vivienda, entre otros. Entre las líneas de acción y programas dirigidos a mejorar la educación en la población sobresale uno destinado al fortalecimiento de la infraestructura educativa llamado “Escuela Digna”. Este programa inició en marzo de 1990 con el objetivo de apoyar la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos mediante la participación de esfuerzos y recursos de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado. Cada plantel educativo integraba un Comité Escolar de Solidaridad donde los padres de familia, los alumnos y los maestros proporcionaban materiales y ejecutaban actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza, además de las aportaciones económicas que su nivel de ingreso permitía (Ontiveros, 2005).

Otra de las vertientes de los programas del PRONASOL era el apoyo a la población en edad escolar, y para ello puso en marcha el “Programa de Niños en Solidaridad”. Este programa comenzó a funcionar a partir de enero de 1991, su objetivo era enfrentar las limitaciones económicas de los niños de familias de escasos recursos para terminar la educación primaria. Las becas estuvieron integradas por un estímulo económico mensual durante 12 meses, y por el tiempo que conservara la beca; dotación de una despensa básica familiar mensual; asistencia médica y vigilancia nutricional por las instituciones del sector salud y la promoción de talleres recreativos y actividades de beneficio comunitario (Ontiveros, 2005). Por último, un programa más dirigido a la educación fue el de “Escuelas en Solidaridad” puesto en marcha en 1992 con el objetivo de prestar apoyo a las 100 escuelas con el mayor rezago en materia de aprendizaje, deserción y reprobación en cada estado.

Dentro de este sexenio también se comenzaron a realizar programas acordes con una de las líneas de políticas relacionadas con la equidad: la implantación de programas

compensatorios. Los programas compensatorios son una política educativa del gobierno que permite atender diferenciadamente a las poblaciones vulnerables para igualar las oportunidades y garantizar plenamente el derecho a la educación en términos de acceso, calidad educativa y egreso satisfactorio, así como revertir el rezago escolar (SEP, 2004). En 1992 se puso en marcha el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), primer programa compensatorio, financiado con recursos del Banco Mundial. El PARE tenía como propósito mejorar la calidad de la educación primaria en aquellas regiones indígenas, rurales y semiurbanas con altos índices de marginación social y económica, en los estados con mayor rezago educativo. Su objetivo era mejorar la calidad a través de la construcción de infraestructura educativa, del equipamiento de bibliotecas escolares, de la preparación y distribución de materiales educativos, de la capacitación y la actualización del magisterio y de la supervisión de la enseñanza primaria.

Para 1994 Carlos Salinas de Gortari dejó la presidencia, relevándolo en el cargo **Ernesto Zedillo** (1994-2000), anterior secretario de educación quien concretara la firma de ANMEB. Este hecho significó que las políticas educativas pactadas en dicho Acuerdo tuvieran un alto grado de continuidad y que las acciones modernizadoras se fueran concretando aún más. Todo esto quedó reflejado en el “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000” (PDE). El PDE, al igual que los anteriores, no establecía metas específicas, salvo algunas en el plano cuantitativo. En este programa la cobertura seguía siendo el gran desafío de la educación básica, pero esta vez unido al de la calidad. En el plano de la *cobertura* se continuó con la meta de llevarla a las localidades más alejadas, así como a las poblaciones indígenas, a la población migrante, a las áreas urbano-marginadas y a los menores discapacitados. Se tocó también el tema del acceso de la mujer a la educación, el cual se había vuelto más equitativo (según se decía), pero la inequidad aún existía.

Como lo hemos mencionado, para este sexenio la *calidad* se había convertido ya en uno de los temas anclados en la agenda educativa del gobierno. Las líneas propuestas para elevar la calidad educativa fueron prácticamente las mismas del sexenio anterior: la formación y la capacitación magisterial, la organización y el funcionamiento escolar, y la evaluación. La participación de los diferentes actores que intervienen en el proceso educativo se consolidó como necesaria para lograr una educación de calidad y para ello se propuso fomentar una vinculación más estrecha de la escuela con las madres y padres de familia y la comunidad, aunque no se propusieron acciones concretas. La escuela ya

se establecía en este PDE como la unidad básica del sistema educativo y para elevar la calidad también se consideraba necesario que las escuelas tuvieran un marco de gestión que permitiera el adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa (PDE, 1995-2000).

Las autoridades educativas consideraron al final del sexenio que habían realizado una “reforma global del sistema educativo” (Latapí, 2004: 264). Esta reforma incluyó la continuación de anteriores acciones emprendidas. En este sentido, la reforma curricular continuó a fin de alcanzar las competencias básicas (lectura, escritura, habilidades matemáticas, además de los conocimientos básicos de las ciencias naturales y sociales, así como la formación de valores y actitudes). Los libros de texto sufrieron cambios, los más sobresalientes fueron el procurar la equidad de género en todos los textos; promover la cultura de la prevención de la salud; proporcionar una educación ambiental y para el desarrollo sustentable; impartir educación sexual y atender al desarrollo humano de los adolescentes, con un enfoque distinto del exclusivamente biológico de los libros de texto de los setenta, enfatizando los aspectos psicológicos, afectivos y sociales; y promover la formación cívica y ética (Latapí, 2004: 259).

La formación de los maestros seguía siendo importante para mejorar la calidad educativa. Entre las acciones emprendidas para modernizar su formación estuvieron el “Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica” en 1995 y, en 1997, el “Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales” que incluyó una transformación curricular, actualización del magisterio en servicio, normas para la gestión de las instituciones y regulación de su trabajo académico, así como la mejora de infraestructura y equipamiento. “Carrera Magisterial” siguió contando con un gran apoyo, estableciendo un estímulo económico adicional a los maestros además de los ya otorgados.

Otro hecho mencionado como impulsor de la calidad educativa fue la evaluación y para ello México participó por primera vez en 1995 en pruebas internacionales. Los resultados de estas pruebas no fueron dados a conocer debido a que México se colocó entre los últimos lugares, impidiéndose así su utilización en la mejora de éste ámbito.

Basado en las tendencias y recomendaciones de organismos internacionales, durante este sexenio se comienza a trabajar en la idea de la escuela como unidad central

del sistema educativo. Para lograr una educación de calidad se subrayaba el liderazgo del director, la buena organización, la participación y corresponsabilidad entre los docentes, el apoyo de los padres, la importancia de la planeación y la evaluación. Lo anterior llevó a la realización del “Proyecto de Gestión Escolar” el cual se puso en marcha a inicios de 1997 (Latapí, 2004) con carácter experimental en algunas escuelas de cinco estados. Otra recomendación internacional que se comenzó a impulsar fue la introducción de tecnologías informáticas en las escuelas, esto mediante el proyecto “Red Escolar” en 1997.

Los programas compensatorios financiados por el Banco Mundial continuaron y del PARE surgieron diversas vertientes como el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y el Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Inicial y Básica (PAREIB). Estos programas continuaron con los apoyos del programa inicial (PARE) para mejorar la calidad educativa, sólo que ahora se enfocaban también en la educación inicial y preescolar.

Los programas sociales que involucraban a varias secretarías continuaron su aplicación en este sexenio. El programa social en turno se llamó Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), puesto en marcha en 1997. Su apoyo se dirigía a las familias en condiciones de extrema pobreza en áreas rurales, las familias beneficiadas recibían becas para la educación de sus hijos; servicios de salud para toda su familia; complementos de nutrición para las madres, los niños y niñas de hasta dos años; además de una ayuda económica que era entregada a las madres. Dentro de este programa se pretendía paliar la desigualdad de las mujeres, mediante el otorgamiento de becas aún mayores para las niñas.

El año 2000 no sólo significó el término del periodo presidencial de Ernesto Zedillo y un cambio más de gobierno, significó también una alternancia política para México después de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional. **Vicente Fox** (2000-2006), a través del partido de derecha Acción Nacional, llegó a la presidencia de la República y con ello se vislumbraron posibilidades de cambio en las políticas del país. En cuanto a lo educativo, podía pensarse que con un cambio de gobierno y de partido las políticas educativas llevadas a cabo en los regímenes priístas cambiarían. Este no fue el caso y Vicente Fox continuó la línea de las políticas surgidas

en el ANMEB. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 incorporó los puntos esenciales y las políticas establecidas en el ANMEB. Estableció como *desafíos y objetivos estratégicos* una cobertura con equidad, una calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje (educación de buena calidad), y una integración y funcionamiento del sistema educativo (gestión institucional y participación social); la evaluación educativa también tuvo una especial atención.

El PNE partió de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su elaboración implicó una consulta entre los sectores interesados en el ámbito educativo. El programa incluyó un amplio diagnóstico de la situación educativa del país y destacó la desatención de la calidad en aras de satisfacer la demanda. El programa educativo de Fox incluyó una visión transexenal (visión prospectiva) y un Enfoque Educativo para el Siglo XXI, lo cual resultó una novedad, pues no se había hecho en programas anteriores. Este enfoque estableció que en 2025 la educación mexicana sería equitativa y con buena calidad porque aseguraría igualdad de oportunidades de ingreso, permanencia y logro académico; pertinente porque respondería a las necesidades de las personas y a los requerimientos del desarrollo nacional; incluyente porque atendería la diversidad cultural, regional, étnica y lingüística del país e integralmente formativa porque combinaría propósitos científicos y técnicos, con una concepción de humanismo para nuestro tiempo (PNE 2001-2006). Otra cosa para resaltar fue que este programa incluyó objetivos, líneas de acción, metas precisas en cuanto al tiempo para lograrlas y los proyectos y programas para cumplir con los objetivos.

La equidad se consideró como uno de los principales problemas de la educación nacional y las políticas dirigidas a este ámbito continuaron con la línea de los programas compensatorios, así que tanto el PAREIB como el PROGRESA fueron reorientados. El PAREIB continuó su aplicación mediante el financiamiento del Banco Mundial, ahora en su fase III, y siguió buscando reducir el rezago en el ámbito rural e indígena en poblaciones con altos grados de marginalidad, aislamiento y pobreza (SEP, 2004). PROGRESA, por su parte, ahora se llamó OPORTUNIDADES “es un programa del ejecutivo federal inserto en la vertiente de desarrollo social y humano que promueve en el marco de una política social integral acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa” (Oportunidades, 2006). En cuanto a la educación, se reconoció que “PROGRESA”

había logrado reducir la deserción escolar, aumentar la permanencia de niños y niñas en la escuela y mejorar la transición en el ingreso a secundaria, especialmente de las niñas. Ahora con “OPORTUNIDADES” se buscaba mejorar la calidad de la educación para garantizar resultados de aprendizaje y competencias para la vida, ampliar el acceso a la educación para la vida y el trabajo y mejorar la transición en el acceso a bachillerato, y así cumplir con los objetivos estratégicos del PNE 2001-2006 referentes a avanzar hacia la equidad en educación y dar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos (SEDESOL, 2002). El presupuesto de este programa era asignado a las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y de Salud.

En cuanto al segundo objetivo estratégico, se consideró al cambio organizacional como un factor de alta incidencia en el mejoramiento de la calidad académica. Se afirmó que “el centro de gravedad del sistema educativo se habrá ubicado en cada escuela e institución, con las estructuras intermedias y superiores al servicio de lo que ocurre en aquéllas” (PNE 2001-2006). Así, en lo relativo a la calidad del proceso y logros educativos se incluyó una política de transformación de la gestión escolar, y entre los programas que se propusieron para cumplir con esta política destacó el Programa Escuelas de Calidad, el cual resultó otra de las novedades del Programa. De igual manera se le dio una importancia especial al uso y desarrollo de las tecnologías en la educación básica, tanto en el aula como en la escuela, y para ello el programa “ENCICLOMEDIA” fue el principal instrumento. Enciclomedia consistía en llevar al aula una nueva forma de aprendizaje en la que los niños se enseñaran a buscar información y despertaran capacidades de análisis y sentido crítico, todo a través de la tecnología. Temas como la formación inicial y continua de los maestros y los mecanismos de reconocimiento y estímulos siguieron formando parte de las políticas relativas a la calidad en la educación básica.

El tercer objetivo estratégico incluyó las políticas relativas a la participación y evaluación. La participación siguió siendo importante y se afirmó que al tener la educación un carácter público esta no era responsabilidad exclusiva del gobierno, sino que concernía a todos y todos debían estar al tanto de su desempeño y de la calidad de sus resultados. En este sentido se buscó impulsar particularmente la participación de las madres y los padres en la educación de sus hijos, buscando nuevas formas de participación social que transitaran del esquema tradicional de apoyos económicos a esquemas para mejorar la calidad de la educación en el ámbito escolar.

Otra de las novedades del PNE se refirió a la evaluación, al proponer la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual se creó mediante decreto presidencial en agosto de 2002 (año marcado en el Programa para su cumplimiento). Su principal tarea consistía en ofrecer a las autoridades educativas las herramientas para la evaluación de los sistemas de educación básica y media superior con el objetivo de mejorar el proceso de toma de decisiones sobre las estrategias para fortalecer la calidad de programas y escuelas. Asimismo se estableció la necesidad de transitar de la idea de evaluación como mecanismo de control o fiscalización a evaluación como medio para propiciar aprendizaje y crear una cultura de evaluación de los programas y proyectos educativos. Dentro de este mismo objetivo se planteó la necesidad de rendir cuentas a la sociedad sobre la aplicación de políticas, los resultados de las acciones (principalmente en cuanto a equidad y calidad del aprovechamiento escolar) y el uso de los recursos asignados al sector educativo.

Igualmente se llevaron a cabo acciones para ampliar el ciclo de educación básica obligatoria como otra de las acciones tendientes a mejorar la calidad educativa y en mayo de 2002 se aprobó la obligatoriedad de 3 años a la educación preescolar, modificando para ello los Artículos 3ro. y 31 de la Constitución. En dichos artículos se estableció que el Estado impartiría la educación preescolar y que ahora formaba parte de la educación básica obligatoria; así como la obligación de los padres de hacer que sus hijos asistan a la escuela a adquirir este tipo de educación, respectivamente.

1.3. La educación básica en la agenda de gobierno: las políticas para la calidad educativa

En el apartado anterior hemos hecho un recorrido por las principales políticas educativas llevadas a cabo en México desde el siglo pasado hasta nuestros días. En este apartado nos centraremos en las políticas tendientes a elevar la calidad educativa, en cómo han ido evolucionando a raíz de su entrada en la agenda política y de dónde es que han recibido la influencia los gobiernos para ir adoptando ciertas medidas y acciones.

La educación siempre ha sido una preocupación para los gobiernos. En un inicio el problema principal para el sistema educativo era la cobertura, pero como los sistemas

educativos deben adoptar nuevas características y responder a los cambios económicos, políticos y sociales, en años recientes el discurso educativo gubernamental en México empezó a tomar un sentido hacia aspectos más cualitativos. A finales de la década de los setenta la calidad se comenzó a ver como un problema serio que enfrentaba la educación mexicana. Las acciones que se pusieron en marcha dependieron de lo que los gobiernos consideraron era la causa de la baja calidad y de la forma en cómo ellos definían la calidad. Como es de suponerse, la manera de ver la calidad educativa y las respuestas a la misma han ido evolucionando al paso de los años.

En 1976 con la elaboración del “Plan Nacional de Educación” la calidad educativa entró por primera vez en la agenda política. La formación de los maestros fue considerada la principal causa de esa baja calidad en la educación y para ello las acciones que se emprendieron giraron en torno a establecer instituciones que se dedicaran exclusivamente a su formación, así se creó la Universidad Pedagógica Nacional. Las intervenciones en torno a esta línea siguieron y años más tarde se hizo obligatorio el cursar el bachillerato para poder acceder a una licenciatura en educación, lo cual le otorgó el rango de educación superior a esta carrera. Paralelo a estas acciones, los contenidos y planes educativos también eran considerados como incidentes en la calidad educativa, por lo cual sufrían reformas, las cuales no eran de fondo, sino más bien de forma. Durante estos años, la modernización de los libros de texto también formó parte de la agenda de la calidad educativa.

A nivel internacional la preocupación por la mejora educativa también ha sido una constante y desde 1938, con la publicación de *A Nation At Risk* en los Estados Unidos, se identificó como problemático el tema de la baja calidad de la educación, concretamente en Estados Unidos, la cual ponía en riesgo las posibilidades de desarrollo de ese país. Las reformas que se llevaron a cabo incluyeron formas de gobierno descentralizado, nuevos sistemas de evaluación e inclusión de los padres de familia en la toma de decisiones. Países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá llevaron sus reformas en términos similares al caso estadounidense (Levin, 2001).

El nivel de aprendizaje y los resultados de los alumnos han sido considerados como un indicador de la calidad por muchos gobiernos. Hasta la década de los setenta se destacaba en la investigación educativa el peso de los factores socioeconómicos sobre los resultados, haciendo a un lado la responsabilidad de la escuela sobre el logro de los

aprendizajes. Pero, como lo analizamos en el capítulo anterior, diversos estudios realizados mostraron que los malos resultados académicos no dependían principalmente del origen social de los alumnos o de sus familias sino más bien de las escuelas. Así pues, a finales de esta década se comenzó a hacer un replanteamiento del problema, partiendo de lo que cada centro escolar, en su propio contexto, podía hacer para mejorar cualitativamente los servicios educativos a su cargo a partir de su propio ámbito de decisiones. La mayoría de estas primeras investigaciones sobre eficacia y mejora escolar se desarrollaron en los Estados Unidos con Edmonds (1979) y en el Reino Unido con Rutter (1979). Los trabajos de Edmonds (1979) revelaron que el liderazgo pedagógico del director, los consensos entre los actores en torno a la enseñanza de las competencias básicas, la construcción de fuertes redes de cooperación profesional entre los profesores, un clima ordenado con reglas precisas y conocidas, así como una apertura de la escuela hacia las demandas y evaluaciones, eran factores que explicaban la eficacia de las escuelas en barrios pobres. Estos resultados pusieron en tela de juicio el modelo burocrático llevado hasta ese entonces por las escuelas.

Durante los años ochenta se comenzaron a realizar estudios de tipo cualitativo sobre la vida en la escuela y se descubrió que, además de los recursos asignados, la normatividad de la escuela, la homogeneidad del currículum, los horarios y calendarios y las expectativas de los maestros respecto al aprendizaje de los alumnos eran factores que también afectaban los resultados (Ibarrola, 1998). A partir de esta década se centró la atención en los efectos de la escuela y se identificaron los factores de productividad en el funcionamiento de las mismas. Las características de las escuelas eficaces se comenzaron a estudiar, dando lugar al tránsito de políticas prescriptivas a políticas orientadoras que reconocen cierto grado de autonomía a las escuelas para tomar decisiones administrativas y técnico-pedagógicas, considerando así a la escuela como la unidad más apropiada para la promoción de los cambios educativos. Pero a pesar de todos estos factores propios de las escuelas eficaces, se descubrió que en los países ricos la experiencia preescolar, los tiempos lectivos suficientes, los libros de texto y materiales pedagógicos adecuados, así como la calidad de los docentes desempeñaban un papel evidente en la mejora del aprovechamiento de los alumnos.

Así pues, se identificó que la incompatibilidad entre los tiempos y horarios que requiere la permanencia en la escuela, los costos efectivos de asistencia a la escuela (que son proporcionalmente más altos para los sectores marginados), los costos de

oportunidad, la migración temporal, la incompatibilidad cultural (en particular en las zonas indígenas), el escaso tiempo dedicado a la instrucción efectiva por parte de los maestros a causa de exigencias burocráticas, el tamaño de los grupos y la ausencia de un uso significativo y funcional de los conocimientos escolares, eran algunas de las características institucionales que influían en la mala calidad de la educación, repercutiendo especialmente en los alumnos de los niveles socioeconómicos más desfavorecidos (Rockwell, 1989).

Durante esta década, que para México significó una crisis económica, la política de “hacer más con menos” combinada con la falta de compromiso por parte de las autoridades hacia la función de las instituciones educativas provocó un retroceso y un estancamiento del desarrollo educativo. Pero al mismo tiempo, la globalización y la apertura de México al comercio internacional hacían más fuertes las demandas de eficiencia, calidad y competitividad.

Apenas llegado el año de 1990 se llevó a cabo en Jomtien, Tailandia la Conferencia Mundial de la Educación, convocada por varias organizaciones de las Naciones Unidas como la UNESCO, la UNICEF, el PNUD o el Banco Mundial. De esta conferencia surgió la “Declaración Mundial sobre la Educación Para Todos”, en la que se dejaba claro que la educación impartida era deficiente, por lo tanto se hacía necesario mejorar su adecuación y calidad, la cual debía ponerse al alcance de todos. Entre otras de las medidas establecidas figuraban la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje; la educación inicial desde la infancia, debido a que el aprendizaje comenzaba con el nacimiento; la necesidad de que todos los que aprenden reciban nutrición y cuidados médicos; y la concentración de acciones entre todos los niveles de gobierno y demás sectores interesados en la educación. Así, el propósito era universalizar el acceso en la educación, pero con calidad y equidad. México fue uno de los 155 gobiernos que se comprometieron con los acuerdos de esta Declaración.

Para la década de los noventa la calidad de la educación era parte fundamental, junto con la cobertura, en la agenda mexicana de gobierno. Después del estancamiento en cuanto a reformas educativas durante los años de la crisis, el nuevo gobierno se tomó en serio el papel de la educación y propuso una serie de reformas que harían frente a los cambios que se avecinaban para el país. En 1992 con la firma del ANMEB, las reformas al Artículo Tercero Constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación se

dejó claro que la calidad educativa no era un tema pasajero y que al adquirir carácter constitucional se aseguraba que los gobiernos venideros continuarían con las acciones para mejorarla. Por su parte, los programas educativos a favor de la equidad se concentraron en torno de políticas y programas de carácter compensatorio, lo que dio lugar a una serie de proyectos para beneficiar a las escuelas con menores recursos a través de infraestructura, incentivos docentes y materiales didácticos.

El elevar la calidad de la educación pública era el propósito fundamental del ANMEB, ya que una educación básica de calidad posibilitaba el desarrollo. En el ANMEB se establecía que la educación había llegado a ser deficiente y no proporcionaba los conocimientos, habilidades, actitudes y valores adecuados para el desenvolvimiento de los educandos. El Acuerdo siguió considerando a los contenidos y materiales educativos y a la motivación y preparación del magisterio como de suma importancia para la calidad educativa, pero de igual manera la descentralización era necesaria para hacer frente a la modernización. Así que se propuso la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial²⁷ para lograr impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada. Por primera vez se tocó el tema relativo a la participación social como impulsor de la calidad educativa y se habló sobre la participación de los diversos actores que influyen en la educación, desde los que intervienen en la base del sistema –la escuela- extendiéndose a la comunidad municipal, a la entidad federativa y por último a la federación. Para ello se propuso la creación de los consejos de participación social tanto a nivel escolar, municipal, estatal y nacional, en los que estarían representados los maestros, las madres y los padres de familia, la comunidad y la autoridad. En este Acuerdo también se consideraron reformas en cuanto al calendario escolar. Durante este gobierno se actuó sobre los insumos de la calidad como por ejemplo los salarios y capacitación docente y las instalaciones²⁸.

A lo largo de todos estos años, las principales acciones que se venían proponiendo para solucionar el problema de la calidad de la educación se centraban en las reformas a los planes de estudio y a la formación de los docentes, pero con Ernesto Zedillo se

²⁷ Ya hemos hecho referencia a cada una de estas acciones en el apartado relativo al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

²⁸ Esto mediante el programa Escuela Digna, al cual se hizo referencia en las políticas educativas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

intentó probar otra alternativa y se puso en marcha un proyecto innovador de gestión en la educación primaria. El propósito era obtener información para el diseño de políticas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas primarias. El proyecto fue diseñado por la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y fue puesto en marcha a principios de 1997 en colaboración con las autoridades educativas estatales de algunos estados. Una de las líneas que siguió este proyecto fue promover un funcionamiento diferente al acostumbrado en las escuelas primarias, es decir, un nuevo modelo de gestión escolar con el fin de obtener una mayor calidad en la enseñanza de los alumnos. Las acciones eran de sensibilización y capacitación a directivos y profesores para que mediante la realización de un diagnóstico de la situación de sus escuelas elaboraran un proyecto escolar para dar una solución a los problemas detectados, asimismo se contemplaba la evaluación de los resultados.

Los compromisos generados en la declaración mundial de Educación para Todos (1990) constituyeron un referente fundamental para el desarrollo de las políticas públicas de educación básica durante los años noventa. México había hecho suyos varios de estos compromisos en sus políticas educativas, resaltando entre ellas la ampliación del ciclo escolar obligatorio con el fin de lograr una educación de calidad, así en 1993 se hizo obligatoria la educación secundaria y para el 2002 se hizo lo propio con la educación preescolar. De igual manera sobresalen los programas sociales que involucraron a varias secretarías, como fue PROGRESA (1997) y más recientemente OPORTUNIDADES (2002), con el propósito establecer acciones en los ámbitos de educación, salud y alimentación.

Pero respecto a las políticas educativas relativas a la descentralización, parecía que no habían logrado ser operativas en proyectos y programas que llegaran hasta el nivel del salón de clases. Así surgió entonces la “gestión/administración basada en el centro”, que como analizamos en el capítulo anterior, otorga a las escuelas capacidad de decisión. Aparecieron temas como la autonomía de la escuela, gestión local del currículum, racionalización y optimización de recursos, cambio de las estructuras de gobierno de los centros (liderazgo, nuevos roles del docente), capacitación y formación continua propuesta por los miembros de la escuela, planes de trabajo desarrollados en colaboración con agentes externos, centros más pequeños, apelación a nuevos modelos de gestión de calidad, etc. (Bolívar, 2000).

En este mismo sentido, Marchesi y Martín (1998:170) también detectaron que la autonomía y la gestión, la dirección del centro y la participación de los padres eran factores relevantes vinculados a la calidad de la organización y al funcionamiento de los centros. Señalaron que la contribución de estos modelos en la mejora de la calidad de la enseñanza se basaba en el desarrollo de planes o proyectos escolares localmente, en la asignación o transferencia de los recursos a las escuelas para la implementación de planes y en otorgar autoridad a los maestros para tomar decisiones pedagógicas y curriculares. Al mismo tiempo los modelos implicaban autoridad por parte de los directores en la evaluación del desempeño de los docentes, así como autoridad y recursos a nivel de la escuela para decidir el tipo de capacitación de los maestros, siendo las metas de los planes escolares y las actividades específicas para lograrlas el punto de referencia para alcanzar buenos resultados en el aprendizaje (Marchesi y Martín, 1998:115). Por su parte, el BID (2000) proponía que para mejorar el aprendizaje y lograr que todos los niños terminaran el ciclo y lo hicieran con una mejor preparación, se debía mejorar la administración escolar y los espacios educativos, facilitar a los alumnos el acceso a libros dentro y fuera del aula y disminuir el ausentismo de profesores y estudiantes.

La respuesta, entonces, al dilema de la descentralización fue la tendencia internacional que implicaba el traslado de las decisiones educativas al plantel escolar y que promovía la participación de todos los agentes y agencias involucradas en la tarea educativa en dichas decisiones. Se abogaba por dar más responsabilidades a las escuelas para que gestionaran su propio funcionamiento, considerando a la escuela como unidad de cambio. Los investigadores habían empezado a hacer conscientes a las autoridades educativas de las características institucionales que influían en la mala calidad de la educación, las cuales repercutían especialmente en contra de los alumnos de niveles socioeconómicos más desfavorecidos (Rockwell, 1989). La concentración en las políticas de formación y remuneración de los docentes y la construcción de más escuelas ignoraba la manera en que el proceso de aprendizaje y enseñanza influía en la calidad de la educación.

En el año 2000 se llevó a cabo otro Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal, teniendo entre sus objetivos, y reafirmando, el compromiso por mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación con una meta de excelencia, de manera que se obtuvieran para todos resultados de aprendizaje reconocidos y cuantificables, resaltando

los referidos a la lectura, la escritura, el cálculo y las competencias indispensables para la vida cotidiana. Para alcanzar los objetivos de este foro los gobiernos se comprometían a aumentar la inversión en educación; asegurar la participación de la sociedad civil en la formulación, puesta en marcha y seguimiento de las estrategias de desarrollo de la educación; a desarrollar sistemas de gestión y de gobernabilidad educativa que fueran reactivos, participativos y responsables; a crear un entorno educativo seguro y equitativamente dotado de medios, que favoreciera la excelencia del aprendizaje; a mejorar la condición, la motivación y el profesionalismo de los docentes; y a usar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Para 2001 el PNE estableció que en una educación básica de buena calidad el desarrollo de las competencias básicas y el logro de los aprendizajes de los alumnos son los propósitos centrales y las metas a las cuales los profesores, la escuela y el sistema deben dirigir sus esfuerzos, dotando a las personas de competencias para aprender con autonomía. Las acciones propuestas para transformar la calidad de la educación básica tenían que ver con cambiar la orientación memorística del sistema educativo básico (que hace imposible la capacidad de análisis y de reflexión), con fomentar la lectura y con el uso de la informática y la computación desde el nivel básico. Entre las políticas para mejorar la calidad se encontraban la de transformación de la gestión escolar, que incluía el Programa Escuelas de Calidad; la política de fortalecimiento de contenidos educativos y producción de materiales impresos; la política de fomento al uso educativo de las tecnologías de información y comunicación, con Enciclomedia como su principal programa; y la política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros. Adicional a esto, se propusieron también políticas de participación social, de evaluación y de rendición de cuentas. De hecho, en 2002 se firmó el Acuerdo por la Calidad que establecía como necesario dar un salto cualitativo y para ello consideraba a la participación social como un factor que incidía en la mejora de la calidad.

La mejora pedagógica se buscó con programas centrados en los estudiantes, en el aula y en la propia escuela, el Programa Escuelas de Calidad fue la apuesta. En este programa la escuela se transforma para comenzar a tomar decisiones de manera autónoma, el director de la escuela se convierte en líder, los docentes adquieren mayor flexibilidad en su práctica de enseñanza y se mejoran así los niveles de rendimiento de los estudiantes. En cuanto a los recursos, estos se transfieren de manera directa a las escuelas y la comunidad escolar decide su aplicación. El programa fomenta también la

participación social al involucrar a todos los miembros en el proceso educativo. El PEC forma parte de la tendencia internacional predominante que implica el traslado de las decisiones educativas centrales al nivel del plantel escolar y que promueve la participación de todos los agentes y agencias involucrados en dichas decisiones y se constituye como uno de los más importantes proyectos de reforma educativa.

Actualmente los gobiernos consideran a la equidad como eje básico para la calidad. En este sexenio quedó reflejado al considerar a la equidad como uno de los principales objetivos de la política educativa. El mismo Programa Escuelas de Calidad busca una equidad al dirigirse en un inicio a escuelas y estudiantes que padecen condiciones de marginación y buscar que los aprendizajes que reciban sean relevantes para ellos, así como atender el rezago en infraestructura. Se ha llegado al punto en el que la equidad y la calidad son términos indivisibles.

En la definición de lo que se debe seguir para lograr una mejor calidad educativa han influido las reuniones mundiales sobre educación y demás acuerdos, así como las recomendaciones de organismos internacionales, pero también han sido importantes los estudios de investigadores y los resultados que ellos han obtenido. La investigación educativa a nivel internacional ha sido de suma importancia para dar línea a las reformas educativas en los gobiernos. Es así como se ha evolucionado en las políticas tendientes a mejorar la calidad educativa, desde ver exclusivamente a los maestros y los planes de estudio como influyentes en la baja calidad, hasta reconocer que la escuela, el ambiente en la misma y todos los demás actores influyen en el aprendizaje de los estudiantes. Las políticas relativas al magisterio y a los planes de estudio no se dejan de lado, pues también son indispensables para lograr la calidad, pero ahora todos estos elementos son tomados en cuenta por los gobiernos.

1.4. El financiamiento en la educación

Los gobiernos de los últimos sexenios han dejado claro, al menos en el discurso, que la educación es una prioridad. No se tiene la certeza de que un aumento en los recursos económicos se refleje en un aumento real en la calidad de la educación, pero lo que sí es un hecho es que los recursos económicos son indispensables para mantener o incrementar el acceso de la población a la educación así como para que las instituciones

y programas educativos funcionen adecuadamente. Debido a esto es que es útil observar cómo se han comportado los recursos públicos asignados a la educación en los últimos años. El gasto en educación pública ejercido por el Estado se tiende a utilizar como un indicador del desempeño del sistema educativo, asimismo puede servir para darnos una idea de la importancia real que los gobiernos le han otorgado a la educación.

La intención de este apartado no es hacer un extenso análisis del financiamiento y gasto en la educación, sino centrarnos en un indicador que nos permite apreciar la dimensión del presupuesto educativo: el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB²⁹) que se destina a la educación. En este sentido, analizamos el porcentaje del PIB que se ha venido destinando a la educación en las últimas décadas, dejando un poco de lado otros indicadores como pudieran ser el gasto por alumno o la distribución del gasto por niveles escolares. El PIB incluye tanto el gasto público como privado (gasto nacional). El gasto público está formado por el gasto federal, el gasto estatal y el gasto municipal; mientras que el gasto privado lo forma el gasto de las familias en la educación.

A finales de la década de los setenta México vivió una época de abundancia económica debido al descubrimiento en 1978 de yacimientos de petróleo. Esta abundancia, entre otras cosas, se tradujo en un apoyo importante al ámbito educativo. Para 1980 el gasto nacional en educación alcanzó el 4.7% con respecto al PIB³⁰. Pero los años de prosperidad fueron pocos y los ochentas significaron una década de crisis para América Latina, a la cual México no escapó. Durante esta década el financiamiento de la educación fue uno de los sectores más afectados por la crisis y el gasto en educación como porcentaje del PIB sufrió una severa reducción, descendiendo a 3.9% en 1985. La llegada de los años noventa significó una recuperación en el gasto educativo a raíz de que el país comenzara a salir de la deuda externa y el PIB volviera a crecer. El gobierno aprovechó esta recuperación económica y para 1990 el gasto educativo nacional como porcentaje del PIB ascendía al 4%. Parecía que el gasto en educación entraba en una etapa de estabilidad y crecimiento, llegando incluso a alcanzar el 5.4%

²⁹ El indicador conocido como “producto interno bruto” (PIB) es el más socorrido para describir la situación de las economías nacionales. Se expresa como una cantidad equivalente al valor monetario de la actividad económica ocurrida en el territorio nacional durante un período determinado. Para su medición se toma en cuenta el valor de los bienes y servicios así como la participación del Estado en la economía mediante impuestos y subvenciones y se calcula a través de la evaluación de un grupo de indicadores de precios y salarios (OCE, 2001).

³⁰ Las cifras presentadas en este apartado son tomadas del Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

del PIB en 1994. Pero esta recuperación sufrió un nuevo descenso en 1995 a raíz de la crisis económica de diciembre de 1994, y para 1995 el gasto nacional descendió a 4.9%.

Estos altibajos en el gasto nacional también se reflejaron en el gasto público educativo. De su recuperación en 1990 con una participación del 3.7% del PIB, alcanzó su punto máximo en 1994 con 5.2%, sufriendo un fuerte descenso en 1995 hasta tocar el 4.7%. El gobierno federal, que era el principal financiador de la educación, redujo de manera notable su aportación presupuestal debido a la prioridad que en esos momentos significaba el pago de la deuda externa y si en 1994 destinaba el 4.6% del PIB, para 1995 destinó solamente el 4.2%.

Pero a pesar de estas fuertes caídas del gasto público y el gasto federal, en 1996 el gasto nacional sufre un ascenso de un punto porcentual, lo cual se explica por el aumento significativo de la participación del gasto privado. Hasta este entonces el gasto privado había mantenido una escasa participación en el gasto educativo, ya que tanto en 1980, 1990 y 1994 era de un 0.3%, ascendiendo a 1% en 1996. De esta manera, el gasto privado impidió que la caída del gasto público de 1995 repercutiera de manera similar a nivel nacional en 1996. Entre el año 2000 y 2005 el gasto nacional en educación representó en promedio 6.9% del PIB, al inicio del sexenio era de 6.4% y para el 2005 de 7.1%. Estas cifras se mantuvieron estables, con un ligero descenso en 2004 al pasar de 7.2% en 2003 a 6.9% en 2004 (ver tabla 3.1).

Tabla 3.1 Gasto Educativo

AÑO	GASTO NACIONAL	GASTO NACIONAL		GASTO PÚBLICO		
		GASTO PÚBLICO	GASTO PRIVADO	GASTO FEDERAL	GASTO ESTATAL	GASTO MUNICIPAL
1980	4.7	4.3	0.3	3.5	0.7	0.06
1985	3.9	3.6	0.3	3.0	0.6	0.02
1990	4.0	3.7	0.3	3.0	0.7	0.01
1991	4.3	4.1	0.2	3.4	0.7	0.01
1992	4.7	4.4	0.3	3.8	0.6	0.01
1993	5.3	5.0	0.3	4.3	0.6	0.01
1994	5.4	5.2	0.3	4.6	0.6	0.01
1995	4.9	4.7	0.2	4.2	0.5	0.01
1996	5.9	4.9	1.0	4.0	0.9	0.01
1997	5.9	4.9	1.0	4.0	0.9	0.01
1998	6.4	5.0	1.4	4.1	0.9	0.01
1999	6.3	5.0	1.4	4.1	0.9	0.01
2000	6.4	5.0	1.4	4.1	1.0	0.01
2001	6.8	5.4	1.4	4.3	1.0	0.01
2002	7.0	5.5	1.5	4.4	1.1	0.01
2003	7.2	5.6	1.6	4.5	1.1	0.01
2004	6.9	5.4	1.5	4.2	1.1	0.01
2005	7.1	5.5	1.6	4.3	1.1	0.01

Fuente: Sexto Informe de Gobierno 2006. Anexo estadístico.

En el 2002, en base a una recomendación de la UNESCO, los diputados reformaron el artículo 25 de la Ley General de Educación, estipulando que “El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios- destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor a 8 por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el uno por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas” (Art. 25 de la LGE)³¹. Esta reforma contrasta un poco con lo establecido por el Poder Ejecutivo en el Plan Nacional de Educación 2001-2006 a cerca de alcanzar el 8% del PIB, el cual incluiría el gasto público y el gasto privado. Ambos se proponían como meta para cumplirlo el 2006.

El gasto educativo con respecto al PIB sigue aumentando, aunque se nota difícil que el Estado por sí solo alcance la meta del 8% en un corto plazo (ver tabla 3.1), quizá la recomendación hecha por el Ejecutivo resultaba más factible. Otra realidad que nos muestran las cifras de esta tabla es que los efectos de las crisis económicas sobre el financiamiento educativo han sido evidentes, ya que han significado una reducción de recursos. Un ejemplo de lo anterior se refleja en la crisis de la deuda externa de 1982 donde el servicio de la deuda pasó entre 1982 a 1987 de 18% al 49% del gasto federal provocando una caída del gasto educativo. Otro dato que podemos resaltar es que el gasto nacional es cercano o incluso llega a superar al 7%, lo cual lo coloca como uno de los más altos entre los países de la OCDE. Es importante tener en consideración que en muchos de esos países el porcentaje de población en edad de recibir educación básica es menor que en México³² por lo tanto su gasto por alumno es mayor. En cuanto al gasto público de México en educación, éste presenta una situación peculiar al destinar a educación una proporción de su gasto público³³ total casi dos veces mayor al promedio

³¹ Esta recomendación tuvo su antecedente en una recomendación hecha en diciembre de 1979 en la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de América Latina y el Caribe, organizada por UNESCO con la cooperación de la CEPAL y la OEA. Dicha recomendación estipulaba “Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8% de su PNB a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal”.

³² En el 2004 un 31.4% de la población en México tenía entre 0 y 14 años en contraste con el 14.3% de España o Japón, o el 21.6% de Estados Unidos.

³³ El gasto público se integra por el gasto no programable, que se destina al pago de deudas o compromisos contraídos con anterioridad por el Estado, y el gasto programable, que son los recursos con los que verdaderamente cuenta el Estado para hacer frente a sus múltiples funciones (OCE, 2005).

de la OCDE (ver tabla 3.2 y 3.3), pero al mismo tiempo el gasto público total de nuestro país es muy inferior al de todos los demás países de la OCDE en relación con el PIB, debido a una recaudación fiscal muy baja. La combinación de estas dos posiciones extremas, provoca que la proporción del gasto educativo en el PIB sea algo superior al promedio de la OCDE³⁴ (ver tabla 3.3).

Por lo que se refiere a la distribución del gasto, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006) y con datos de la OCDE, México destina la mayor parte a gasto corriente (los salarios representan una proporción muy alta) y poco al gasto de inversión o de capital: en educación básica y media superior destinó en 2002 un 97.3% del total de sus recursos a gasto corriente (del gasto corriente, un 94.4% se destinó a salarios y 2.7% a inversión). En la OCDE se dedicó 91.8% a gasto corriente (81% para salarios y 8.2% a inversión). Como vemos, en México se deja poco margen para la infraestructura o programas que pudieran apoyar más a mejorar la calidad, equidad, deserción o modernización tecnológica, por poner un ejemplo.

Ahora sólo resta ver si se cumplen las metas del 8% destinado a la educación, así como una mejor distribución del gasto educativo, de tal manera que en verdad se destine a mejorar la calidad educativa y no sólo a mantener la estructura del sistema.

Tabla 3.2 Gasto educativo como porcentaje del gasto público

AÑO	GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % DEL GASTO PÚBLICO	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % DEL GASTO PROGRAMABLE
1990	19.2	19.3	23.3
1991	18.9	21.5	25.9
1992	19.2	23.1	28.0
1993	20.0	24.9	30.02
1994	20.6	25.0	29.4
1995	18.8	24.8	29.6
1996	18.9	25.7	30.5
1997	19.9	24.7	29.4
1998	18.8	26.6	32.0
1999	18.7	26.5	32.0
2000	19.0	26.5	32.3
2001	19.6	27.3	33.2
2002	20.9	26.4	32.0
2003	21.5	26.1	31.1
2004	20.9	26.0	31.2
2005	19.8	28.0	34.0

Fuente: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, 2005.

³⁴ “La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana”. INEE, 2006.

Tabla 3.3 Indicadores educativos en México y otros países

PAÍS	GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN COMO % DEL PIB	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % DEL PIB	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % DEL GASTO PÚBLICO	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR ALUMNO (a)
Estados Unidos	7.5	5.4	15.2	12,023
Reino Unido	6.1	5.1	11.9	7,376
Alemania	5.3	4.4	9.7	7,368
Francia	6.3	5.8	11.0	7,578
España	4.7	4.2	-	6,346
México	6.8	5.6	23.8	2,095
Corea	7.5	4.6	15.0	5,733
Chile	6.8	3.5	18.3	2,876
OCDE	5.9	5.2	13.3	6,827

(a) Equivalente a dólares de Estados Unidos bajo el método de paridad de compra.

Fuente: OCDE, Education at Glance, 2006

2. LA NUEVA ORIENTACIÓN POLÍTICA: EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

2.1. El PEC como política pública

Como lo hemos venido estableciendo, la calidad educativa unida a la equidad se ha convertido ahora en el principal objetivo de la agenda educativa. Hasta hace poco la equidad se entendía exclusivamente como el derecho a la educación y a asistir a la escuela, por lo tanto los esfuerzos del gobierno se dirigían a la cobertura. Así, los niños de escasos recursos accedían a la primaria, pero sus niveles de aprendizaje eran bajos y muchos de ellos no llegaban a concluirla, entre otras cosas, porque lo que se les enseñaba no resultaba pertinente para la realidad que ellos vivían. En nuestros días, las políticas y programas educativos buscan una equidad en la calidad, lo cual implica que al terminar la educación básica los estudiantes hayan obtenido los conocimientos, las habilidades y los valores básicos y que continúen aprendiendo a lo largo de la vida.

Una manera mediante la cual los gobiernos buscan superar los obstáculos que impiden el logro educativo de los estudiantes es a través de la gestión del sistema educativo y de la escuela. Las investigaciones en México han puesto en evidencia que el sistema de enseñanza básica presenta algunas características que se han convertido en obstáculos para lograr buenos resultados educativos. Destaca el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el escaso desarrollo de una cultura de planeación y

evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directores para ejercer un verdadero liderazgo, la poca comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso ineficaz de los recursos, la deficiente infraestructura y equipamiento, la baja participación social, y las prácticas pedagógicas rígidas.

Con el propósito de avanzar en la mejora de la calidad educativa y pretendiendo superar los obstáculos antes mencionados en las escuelas públicas de educación básica, se creó en 2001 el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a iniciativa del Gobierno Federal como parte de la política nacional de transformación de la gestión institucional y escolar. Asegurando al mismo tiempo la equidad en la calidad, el Programa responde a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los alumnos independientemente de su origen social, étnico, o del ambiente familiar; de tal manera que las escuelas con mayores problemas los superen y tengan resultados comparables con las mejores escuelas del país.

Para mejorar la calidad **el PEC propone**³⁵ un nuevo modelo de gestión escolar que permita transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas enfocado a la mejora de los aprendizajes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas. La escuela se sitúa como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad educativa, y los alumnos el centro de las iniciativas, reconociendo la capacidad de los alumnos, docentes, directivos y madres y padres de familia para lograr una transformación de la escuela aun en condiciones poco favorables para cumplir su misión y visión. El PEC se basa en la libertad para tomar decisiones y la corresponsabilidad entre los directivos, docentes y madres y padres de familia; el trabajo en equipo y unas prácticas docentes flexibles que atiendan a la diversidad de los alumnos.

La democracia y la gestión horizontal están en la base de la propuesta estratégica. Se **busca** transitar de un diseño centralizado de la política educativa, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia uno cuya formulación sea desde la escuela. Así, el PEC como política pública se origina a nivel central pero la iniciativa de cambio surge por voluntad propia desde cada escuela. Al ser un programa federalista, se propicia que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones particulares y le impriman un sello propio a la

³⁵ Para la información de este apartado hemos revisado los documentos oficiales del PEC, principalmente las Reglas de Operación.

organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como a su acompañamiento técnico, administrativo y financiero. Pero a la federación, por su parte, le toca definir los lineamientos del Programa y los estándares e indicadores para medir el progreso de los alumnos y las escuelas, que a su vez sean válidos para todos; así como garantizar las condiciones adecuadas para su realización en todas las entidades federativas.

El **apoyo** que el PEC ofrece a las escuelas para que mejoren, tanto la calidad del servicio educativo como los resultados de aprendizaje, consiste en una reorientación de la gestión institucional (federal y estatal) para ampliar los márgenes de decisión escolar; en ofrecer capacitación y acompañamiento técnico durante el proceso de transformación escolar; abrir espacios significativos para la participación social responsable; y otorgar recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela para la adquisición de libros, material escolar, didáctico y de apoyo, así como para la inversión y/o mantenimiento de espacios educativos, mobiliario y equipo. Con todo esto se busca que la escuela sea una comunidad educativa integrada y comprometida, que promueva la equidad y asuma de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus estudiantes y se comprometa con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar, convirtiéndose así en una escuela de calidad.

En cuanto a su **cobertura**, el PEC se dirige a todas las entidades federativas que manifiestan su voluntad de incorporarse al Programa. El PEC está dirigido a las escuelas públicas de educación básica, prioritariamente a las ubicadas en las zonas urbano-marginadas de media a muy alta marginación. También considera como población objetivo a las escuelas que atienden a estudiantes indígenas; estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad; escuelas multigrado; campamentos de jornaleros agrícolas que atiendan a estudiantes migrantes y centros comunitarios del CONAFE. Es importante hacer notar que la incorporación al programa es voluntaria y dicha incorporación debe estar avalada por el director del plantel así como por el resto de la comunidad educativa (profesores y madres y padres de familia).

Por lo que respecta al **financiamiento**, del 100% de los recursos federales destinados al PEC el 94% se transfiere a los estados y el 6% restante se destina a los gastos nacionales de operación, equipamiento, capacitación, evaluación, difusión, asesoría e investigaciones indispensables para apoyar al PEC, así como cualquier otro

rubro o concepto necesario para su adecuada implantación. Por cada peso que el gobierno estatal aporta a su fideicomiso de Escuelas de Calidad, la SEP aporta al mismo tres pesos, teniendo como límite el establecido en las reglas de operación del PEC.

El Programa se basa en la transferencia directa de recursos financieros a las escuelas, ya que les destina más del 95% de los recursos del Programa, rompiendo así con la estructura tradicional de distribución del gasto público. Se transfiere a cada escuela participante una aportación inicial de \$50,000.00 a una cuenta bancaria creada exclusivamente para administrar los recursos del PEC, el director de la escuela y un representante de las madres y los padres de familia firman de manera mancomunada dicha cuenta. Esta aportación inicial se puede incrementar, ya que por cada peso que la escuela logre reunir de aportaciones municipales, de madres o padres de familia o donaciones de organizaciones sociales y privadas, el PEC le otorgará otro peso más, sin que dicho monto adicional supere los \$50,000.00 por ciclo escolar por escuela. Pero las escuelas que ya estén en su sexto año de permanencia en el programa, recibirán un financiamiento inicial de hasta \$30,000.00 y un recurso adicional que no podrá exceder los \$10,000.00 (Reglas de Operación del PEC, 2006).

La decisión sobre el **uso de esos recursos** se hace al interior de la escuela a partir de una autoevaluación y un diagnóstico de la misma con la participación de las madres y padres de familia, así todos deciden cuáles son las necesidades más urgentes y se encargan de la administración de dichos recursos. Estos recursos que reciben las escuelas por parte del PEC son adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a la infraestructura y operación de los planteles escolares.

Los recursos que las escuelas reciban por el PEC deben ser destinados hacia ciertos componentes. Las escuelas que tengan cuatro años o más en el PEC destinarán al menos el 50% para la compra de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, así como de otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de madres y padres de familia. El resto podrá asignarse para la rehabilitación, mantenimiento, construcción y/o ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario. Pero las escuelas que tengan menos de cuatro años en el programa destinarán al menos el 30% para el primer rubro y el resto al segundo.

Para la **operación del Programa** se consideran seis etapas: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación, y comunicación. La *incorporación* comienza con la inscripción de las escuelas solicitantes en respuesta a la convocatoria publicada en cada entidad. Ante dicha solicitud, las escuelas reciben capacitación y asesoría para la elaboración de su Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y su Programa Anual de Trabajo (PAT) -la comunidad escolar debe expresar por escrito la decisión colegiada de cumplir con los compromisos para ingresar o permanecer en el PEC, según sea el caso-. Seguido a la elaboración de los documentos viene la dictaminación y la selección de las escuelas por parte del Comité Dictaminador de cada estado. En la etapa de *financiamiento* se establecen las fases y mecanismos para hacer llegar los recursos a los estados, así como los requisitos que deben contener los informes sobre avances físicos y financieros, y de transferencias a las escuelas.

La *formación continua* es fundamental para fortalecer la gestión escolar, implica definir las estrategias para los actores que participan en el Programa a partir de las necesidades identificadas en cada escuela y al mismo tiempo dar seguimiento a las acciones implementadas. El *acompañamiento* se refiere a otorgar los insumos necesarios para las asesorías y capacitaciones, así como ayudar a los directores en todos los procesos inherentes al PEC. También significa garantizar a los directores el acceso y claridad de información en lo relativo a la comprobación y ejercicio de los recursos, impulsándolos a rendir cuentas de los avances del PETE y PAT resaltando los aprendizajes de los alumnos. El Programa necesita *evaluar* el impacto de los planes escolares en la calidad educativa y para ello se establecen, por una parte, estándares de gestión, de práctica docente y de participación social en la escuela (medidos con indicadores de procesos) y, por otra, estándares de eficacia externa y logro educativo en escuelas y alumnos (medidos con indicadores de impacto y resultados). La comunidad escolar tendrá la obligación de facilitar y apoyar la evaluación en todo momento. Por último, con el fin de que las escuelas tengan acceso a la información acerca del Programa, se lleva a cabo una campaña de *comunicación* a través de diversos medios ya sean impresos, prensa, radio, televisión o Internet.

2.2. Modelo de gestión escolar que propone

Transformar la gestión de las escuelas para elevar el logro educativo de los estudiantes es el objetivo del PEC. Se parte del supuesto de que son los actores más cercanos a la escuela los que conocen mejor lo que sucede en ella y pueden identificar de la mejor manera las necesidades de la misma. Por ello, se propone ampliar los márgenes de decisión de la escuela y promover un modelo de autogestión, con enfoque estratégico, basado en una capacidad de toma de decisiones fortalecida en un liderazgo compartido, un trabajo en equipo, una participación social responsable, prácticas docentes más flexibles que atiendan a la diversidad de los alumnos, una gestión basada en la evaluación para la mejora continua, y la planeación participativa.

Esta gestión escolar con enfoque estratégico comprende las acciones que expone la escuela para orientar su proyecto educativo, planear su desarrollo y desempeñarse de acuerdo a una clara misión y visión, construidas y asumidas por la comunidad escolar. Al mismo tiempo, se le reconoce a la escuela capacidad para definir sus valores y objetivos que impulsen las acciones orientadas al logro de sus propósitos y del trabajo conjunto de los actores involucrados y la optimización de los recursos disponibles.

2.3. La participación social: el papel de la comunidad escolar

Como ya se ha mencionado, el Programa se basa en el supuesto de que hay que acercar las decisiones a donde están los problemas porque nadie mejor que la gente más próxima a ellos conoce las necesidades de la escuela y de su comunidad. En el PEC se considera que si docentes, directivos, alumnos y madres y padres de familia forman una auténtica comunidad escolar ésta podrá identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejora de la calidad del servicio educativo. En este sentido, el mejorar la calidad también depende de las madres y los padres de familia y de los docentes, por tal razón se involucra a toda la comunidad escolar.

La idea es que a mayor participación en las decisiones que afectan directamente al centro educativo, mayor compromiso de todos los actores que ahí se desempeñan. El Programa pretende que el personal de la escuela, las madres y los padres de familia y los miembros de la comunidad participen en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones en beneficio de la escuela. Las madres y padres de familia pueden participar en la elaboración del diagnóstico, proyecto y programa anual de trabajo. El

programa también contempla el que los alumnos estén organizados y participen activamente en las tareas sustantivas de la escuela. Para ello una de las acciones es poner en funcionamiento los Consejos Escolares de Participación Social.

2.4. Papel de los planes y programas escolares

Tanto la evaluación como la planeación son estrategias y métodos de trabajo que el director y los docentes de la escuela pueden utilizar para transformar la gestión escolar. En este sentido el elaborar planes y programas de trabajo es necesario. El Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE), elaborado por el director y los docentes con la participación de la comunidad escolar, se basa en una autoevaluación inicial de la gestión escolar (pedagógico-curricular, organizativo, administrativo y de participación social) y de los resultados de aprovechamiento escolar de sus alumnos (apegados a los planes y programas de estudio nacionales). El PETE resume los resultados de la autoevaluación de la gestión escolar; la visión y misión de la escuela en su entorno comunitario; la función y compromisos del director y docentes; y se describen los objetivos, estrategias, metas a mediano plazo (cinco años), acciones e indicadores que el equipo directivo-docente se propone realizar para la mejorar la gestión de la escuela en sus distintas dimensiones y así favorecer la equidad y mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece la escuela.

Al ser el PETE un documento genérico, necesita otro que concrete las acciones para cada ciclo escolar y le permita avanzar hacia el logro de sus objetivos. Este otro documento es el Programa Anual de Trabajo (PAT), realizado también por el director y los docentes con la participación de las madres y los padres de familia. El PAT establece y describe con claridad las metas; las acciones de las dimensiones de la gestión escolar; los recursos y apoyos requeridos, así como una estimación del costo de las acciones, tiempos y responsables, en correspondencia con el PETE, encaminadas a mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes. El PEC establece una capacitación para directivos y docentes para la realización de estos documentos.

2.5. El PEC y la rendición de cuentas

El PEC es un programa que entre sus propósitos busca crear una cultura de corresponsabilidad y rendición de cuentas, para ello promueve la implementación de mecanismos que contribuyan a la difusión de los resultados del Programa a la sociedad, así como mecanismos de consulta e información. Pero también busca que la escuela se abra a la sociedad y le rinda cuentas, principalmente, de su desempeño en el logro de los propósitos educativos, la administración de recursos y la difusión de información. Para que esta rendición de cuentas se lleve a cabo de la mejor manera es necesario que las madres y los padres de familia estén organizados y participen en las tareas educativas con los docentes, sean informados con regularidad sobre el progreso y rendimiento de sus hijos y tengan canales abiertos para expresar sus inquietudes y sugerencias.

3. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS EN MÉXICO: DEL OCULTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN EVALUATIVA A LA RENDICIÓN DE CUENTAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

3.1. Evaluación educativa a nivel internacional: la complementariedad entre evaluaciones de competencias curriculares y evaluación del contexto escolar

La historia de la evaluación educativa está muy asociada a la de la evaluación en general, pues como hemos mencionado la evaluación tuvo su origen en Estados Unidos con Tyler, quien realizó las primeras evaluaciones a programas educativos en los años treinta utilizando el modelo orientado a los objetivos³⁶. Las evaluaciones de los años cuarenta y cincuenta estuvieron dominadas por la influencia de la obra de Tyler. Guba (1978), Popham (1980), Worthen y Sanders (1987) y Worthen (1990) remontan el origen de la evaluación de programas educativos y sociales a mediados del siglo XIX con el inicio de la corriente positivista y empírica, donde las decisiones educativas

³⁶ Este modelo estuvo orientado hacia los objetivos que debían alcanzar los alumnos; lo primero era definir claramente los objetivos, los cuales debían de expresarse en términos conductuales u observables; y después evaluarlos a través de las pruebas correspondientes para determinar si se habían alcanzado o no. Para más detalles sobre este modelo, véase el apartado relativo a los enfoques evaluativos del Capítulo 1.

acerca de los individuos debían sustentarse en datos objetivos. Durante estos años, los hechos históricos fundamentales que marcaron el desarrollo de la evaluación de programas educativos se corresponden según Worthen y Sanders (1987), Worthen (1990) y Norris (1990) con importantes hechos sociales como el movimiento americano de acreditación, la asociación de padres para una educación progresista, la conquista del espacio, la lucha social por los derechos humanos y el control social de los gastos públicos³⁷ (Fons Santacana y Gómez Benito, 2001: 241).

Para 1963 D. Campbell y J. Stanley introdujeron los diseños preexperimentales, experimentales y cuasiexperimentales en la evaluación, señalando que eran el único medio para resolver los debates sobre la práctica educativa y el único método para verificar dichas mejoras. Estos diseños que se basaban en la obtención de datos cuantitativos, considerados los mejores para realizar comparaciones válidas y fiables, derivaron, en cierta medida, en que la evaluación fuera considerada sinónimo de medición, prueba o examen. Así, los años que siguieron se caracterizaron por evaluaciones llevadas a cabo desde la perspectiva experimental y por objetivos. Las evaluaciones realizadas en el contexto experimental pronto mostraron su ineficacia, puesto que los diseños no podían realizarse, la mayoría de las veces, en las condiciones reales en las que se desarrollaban las prácticas pedagógicas, y las pruebas estandarizadas no detectaban los cambios producidos a lo largo del programa.

Ya en los años setenta y ochenta se ampliaron los métodos de evaluación y la metodología cualitativa y naturalista apareció. A finales de la década de los setenta surgió un tipo de evaluación cualitativa, principalmente en Estados Unidos y en el Reino Unido, con el movimiento de las “Escuelas Eficaces” (Edmonds, 1979; Rutter, 1979). Los resultados de estos estudios permitieron identificar los factores que permitían que los hijos de madres y padres de escasos recursos alcanzaran altos

³⁷ El movimiento de acreditación y las asociaciones de padres surgen en los años 30. El primero consistía en procesos periódicos de evaluación a las escuelas y su currículo, llevados a cabo por agentes externos a la institución educativa, donde se valoraban los recursos y funcionamiento de las escuelas y en base a eso se les daba cierto status. Las segundas abogaban por que las escuelas capacitaran mejor a los estudiantes, llevando a cabo estudios de seguimiento del rendimiento de los alumnos. El viaje al espacio y la lucha social por los derechos humanos, se ubican en los años 60, el primero potenció el movimiento de desarrollo curricular incrementando las exigencias relacionadas con la preparación técnico-científicas de los escolares mediante una revisión e innovación de los programas educativos. El segundo también impulsó el desarrollo de programas educativos y sociales que aseguraran la igualdad de oportunidades para toda la población (Follow Through y Project Head Start). El control social del gasto público se refiere a que las inversiones realizadas por las administraciones deben ser justificadas, lo cual es necesario en una sociedad democrática.

resultados de aprendizajes. Estos factores se asociaron con aspectos que sucedían en la escuela misma, como por ejemplo la gestión, la participación de las madres y los padres, la interacción de la escuela con el entorno, la enseñanza dentro del aula, etc.

En los noventa, por primera vez a nivel internacional se realizaron importantes evaluaciones para conocer el nivel de aprendizaje de los alumnos en varios países. Estas evaluaciones incorporaron, además de los aspectos cuantitativos, aspectos cualitativos sobre el contexto en el cual se llevaba a cabo el aprendizaje, y poder comprender un poco más los resultados obtenidos en las pruebas académicas. Aunque no han sido evaluaciones exclusivamente cualitativas, resulta importante el hecho de que ya no se aceptaba que la evaluación educativa se refiriera únicamente a los resultados de los alumnos, se destacó la necesidad de tener en cuenta el contexto social y los procesos desarrollados en las escuelas, otorgando poco a poco más importancia a la línea que considera a la escuela la unidad básica de evaluación.

Podemos notar cómo la evaluación en el ámbito educativo ha estado siempre relacionada con los resultados y con el producto –calificación de alumnos- omitiéndose la referencia al proceso. Por lo cual no es de extrañarnos que popularmente evaluación equivalga a exámenes y calificaciones y que al hablar de evaluación también pensemos en control externo, en castigos, en el cálculo del valor de una cosa o en los juicios sobre el grado de suficiencia o insuficiencia de determinados aspectos. Pero la evaluación son más que exámenes, logros o fracasos, es la búsqueda de un conocimiento de la realidad que incluye los hechos, los procesos que los han generado y los factores que los han condicionado; por lo tanto la evaluación es un acto profesional con intención de mejora (López Mojarro, 1999). El mismo López Mojarro (1999:21) hace referencia a que muchas veces al hablar de evaluación nos limitamos a evaluar los resultados finales: en la evaluación de los aprendizajes se miden los logros de los alumnos (exámenes) y se cuantifican documentalmente (calificaciones); y en la evaluación de la institución lo que se mide son sus logros y fracasos.

Desde finales del siglo pasado a nivel internacional se han estado llevando a cabo evaluaciones educativas que han involucrado a varios países. Nos referiremos a dos de ellas por considerarlas las más importantes a nivel internacional y a una tercera que involucra exclusivamente a países de América Latina y el Caribe. Dichas evaluaciones

se han enfocado principalmente en los alumnos, sobretodo en sus resultados escolares, pero han puesto también cierta atención al resto del sistema educativo.

Entre las evaluaciones más sobresalientes en el ámbito internacional destaca el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés), puesto en marcha a iniciativa de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA por sus siglas en inglés), cuyos orígenes se remontan al año 1964 con la realización del Primer Estudio Internacional sobre Matemáticas (FIMS). En 1990 el IEA decide evaluar no solamente las matemáticas sino también las ciencias y en 1995 con la participación de 45 países aplicó la primera prueba, la cual tendría lugar cada cuatro años. Las pruebas se aplicaron a alumnos de primaria, secundaria y bachillerato con el propósito de medir sus habilidades en matemáticas y ciencias. Además de medir el rendimiento en estas áreas, se consideró también importante comprender el contexto en el que aprenden los estudiantes. Por ello, se evaluaron también los objetivos curriculares del sistema educativo y la organización adoptada para alcanzar esos objetivos, los recursos y las instalaciones educativas, el profesorado y su formación, las actividades del aula y sus características, el apoyo y la participación de las familias y, por último, el conocimiento, las actitudes y la predisposición que los estudiantes y los profesores mismos aportan a la tarea educativa³⁸ (TIMSS, 2002). A partir de 2003 el nombre de la evaluación cambió a Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, también conocido como TIMSS tendencias, para 2007 participaron en las pruebas cincuenta países y para 2011 más de sesenta; la siguiente prueba se espera para 2015.

En 1994 se creó el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación a iniciativa de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO. Su propósito es mejorar la calidad y la equidad en la educación

³⁸ En cuanto a los centros educativos se tocan las áreas relativas a: la *organización del centro* y al tiempo asignado a las matemáticas y ciencias; los *objetivos del centro* y aquí se hace referencia a las escuelas eficaces y a sus características; las *funciones del director y su liderazgo*, y se refieren a que éste debe garantizar el buen funcionamiento del centro y la gestión óptima de los recursos, mantener un ambiente favorable al aprendizaje, etc.; y un *entorno escolar disciplinado*. La *participación de los padres* también es otra de las áreas evaluadas, debido a que la investigación ha mostrado que las escuelas eficaces tienen un alto grado de congruencia entre las expectativas de las madres y los padres, de los estudiantes y del propio centro, por tal razón se considera importante la participación de las madres y los padres en las actividades escolares. Los datos del TIMSS han revelado que los centros con un alto grado de participación de las madres y los padres, particularmente en las áreas de comprobar la realización de los deberes, prestarse como voluntarios para acompañar excursiones y recaudar fondos, generalmente tienen un rendimiento superior a aquellas en las que no se produce esa participación (TIMSS, 2002).

de los estudiantes latinoamericanos y caribeños, pero calidad no sólo en la oferta educativa sino también en los procesos y resultados de las acciones en este campo. En este sentido, la evaluación se vuelve esencial en la formulación, seguimiento y ejecución de la política educativa. Para lograr su propósito realiza evaluaciones a alumnos de tercero, cuarto y sexto grado de primaria; de igual manera se encarga de recoger información sobre los sistemas escolares de cada país, sus escuelas, profesores y alumnos. En base a los resultados obtenidos sugiere políticas para mejorar la calidad y equidad de la educación. La primera evaluación la realizó en 1997 bajo el nombre de “Primer estudio comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica” con la participación de 13 países de América Latina y el Caribe. Pero sus evaluaciones también se han enfocado al ámbito cualitativo y en años posteriores llevó a cabo un “Estudio cualitativo de Escuelas con resultados destacables”, que incluyó estudios de gestión escolar al nivel de escuela; gestión pedagógica al nivel de aula; y de escuelas con estudiantes de bajo nivel socioeconómico y cultural y resultados destacados en la prueba de matemáticas.

En el 2003 inició el “Segundo estudio regional comparativo y explicativo” (SERCE) con la participación de 16 países y un estado nacional como lo es Nuevo León de México. El objetivo es conocer en el periodo de 2003 a 2006 los logros de aprendizaje y los factores asociados a éstos en alumnos de tercer y sexto grado de primaria con pruebas en el área de Lenguaje (Lectura y Escritura), Matemáticas y Ciencias Naturales (optativa para sexto grado) y que se aplicaron en 2006. El estudio pone énfasis especial en aquellos factores susceptibles de ser modificados a través de los planes de acción de las autoridades educativas. Para 2013 se espera la realización del Tercer estudio regional comparativo y explicativo” (TERCE).

La OCDE también ha promovido sus propias evaluaciones educativas entre sus países miembros y países asociados. La prueba es el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), cuya finalidad es medir las habilidades y conocimientos en la lectura, matemáticas y solución de problemas, y ciencias en los estudiantes de 15 años de edad. PISA pretende no sólo evaluar las competencias curriculares, sino también examinar hasta qué punto los estudiantes están preparados para afrontar los retos del futuro. A parte de evaluar el rendimiento en los estudiantes también busca reunir datos acerca de los alumnos y de los factores familiares e institucionales que pudieran influir en el rendimiento. Lo anterior incluye la

aplicación de un cuestionario a los alumnos acerca de su entorno con preguntas relativas a aspectos familiares, actitudes, aspectos del centro, contexto de la enseñanza, estrategias de aprendizaje y aspectos del aprendizaje y la enseñanza. El cuestionario además incluye un apartado sobre tecnología de la información y comunicación. Los cuestionarios también son aplicados al director de la escuela.

Estas evaluaciones fueron realizadas por primera vez en el año 2000 con la participación de 32 países y con un periodo de aplicación de cada tres años, la más reciente ha sido la del 2012 con la participación de más de setenta países. Cada año se enfoca en una asignatura para evaluar, en 2000 se enfocó en lectura, en 2003 en matemáticas y solución de problemas, en 2006 en ciencias, en 2009 repitió lectura y para 2012 nuevamente matemáticas. El PISA busca producir indicadores básicos, relativos a la información sobre los niveles de conocimiento y habilidades proporcionados por el currículo; de contexto, que permitan analizar las relaciones que existen entre los factores demográficos, sociales y económicos con las disparidades educativas; y de tendencia, para apreciar después de varias evaluaciones los cambios en las desigualdades educativas, la tendencia en el aprovechamiento y la relación que guardan con las políticas educativas promovidas (DGE, 2003).

3.2. En busca de la integración de los componentes del sistema educativo: la evaluación como eje articulador

La evaluación educativa vinculada solamente a aprendizajes no es útil si no se complementa con los demás elementos del sistema como pueden ser las prácticas pedagógicas de los maestros, los recursos disponibles en las escuelas, el contexto socio-cultural de los alumnos y sus padres, la gestión y el clima escolar, los programas de estudio, la formación docente y las políticas y programas educativos. Las evaluaciones de todos estos elementos deben articularse y ofrecer información que sirva para la toma de decisiones y mejora de las acciones educativas, además de que rindan cuentas ante la sociedad e iluminen también acciones futuras. En este sentido, se asocia “evaluación” con “calidad educativa”.

La evaluación educativa es en sí misma una actividad innovadora en México. En los últimos años, sobre todo en la década de los noventa, se han realizado importantes

avances en ésta área. Dichos avances han incluido la participación de México en pruebas internacionales (TIMSS, 1995; LLECE 1997; SERCE, 2006; y PISA, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012), reformas constitucionales que incluyeron un apartado en la Ley General de Educación de 1993 relativo a la Evaluación del Sistema Educativo Nacional, elaboración y aplicación de pruebas a alumnos de primaria a nivel nacional, realización en 2001 de evaluaciones cualitativas desarrolladas en las escuelas como parte del PEC y la creación de un Instituto encargado de la evaluación de la educación en el año 2002. A pesar de estos avances, resulta un hecho que la mayoría de los resultados de las evaluaciones de poco han servido para sustentar decisiones, tanto en las políticas educativas como en la operación de los servicios, sin mencionar la escuela o el aula pues ahí la evaluación, fuera de los exámenes que aplican los profesores a los alumnos, no ha existido.

En México, las primeras experiencias evaluativas se remontan a la década de los setenta con la aplicación de las primeras pruebas a gran escala para el ingreso a la educación secundaria (1972) y con la creación en 1974 de la Subdirección de Evaluación y Acreditación³⁹ adscrita a la Dirección General de Planeación Educativa, lo que favoreció el papel de la evaluación al menos a nivel estructural. Durante el periodo de 1976-1982 se adscribió a la Dirección General de Acreditación y Certificación, momento en el cual se evaluó por primera vez el rendimiento académico en muestras de alumnos de cuarto y quinto de primaria con representatividad nacional, pero dichas pruebas se caracterizaron por su baja calidad y poca uniformidad, lo que hizo imposible conocer con precisión el nivel académico de los alumnos. El Programa Educativo de 1983 ya le atribuía a la evaluación el determinar el nivel de aprovechamiento escolar de los alumnos. En este sentido, en 1984 se crea la Dirección General de Evaluación (DGE), que cambió su nombre en 1989 a Dirección General de Evaluación, Incorporación y Revalidación, sin embargo en 1994 volvió al nombre original de Dirección General de Evaluación.

Es en la década de los noventa cuando el término evaluación cobra más fuerza dentro de las políticas públicas del ámbito educativo. A pesar de las reformas educativas de esta década, la federación se quedó a cargo de realizar las evaluaciones, y es la SEP a través de la DGE quien se encarga del diseño y coordinación de las evaluaciones. Las

³⁹ Que después se convertiría en la Dirección General de Evaluación (DGE) y sobre la cual recae la labor evaluativa de la federación.

reformas curriculares de esta década hicieron necesaria la evaluación de los aprendizajes, dándose así las primeras experiencias en evaluación de una manera más estructurada. El establecimiento de Carrera Magisterial significó la realización de las primeras evaluaciones relativas a la “Preparación profesional” y “Aprovechamiento escolar” en 1994, dando comienzo a una nueva etapa de medición de los logros educativos de los alumnos, en la que iría adquiriendo cada vez mayor importancia la evaluación de la calidad de la educación. Para 1996 se comienza con las pruebas a los alumnos de primaria y se pone en marcha la primera “Evaluación de la Educación Primaria” (EVEP) con la participación de 26 estados. El estudio consistió en la aplicación de pruebas de español y matemáticas a alumnos de tercero y quinto grado, de igual manera se incluyeron pruebas de contexto a madres y padres de familia, docentes y directores. A partir de ese año el número de estados participantes fue en aumento así como también las asignaturas evaluadas incluyendo las ciencias naturales, la geografía y la historia. Durante 1998 y 2003 se llevaron a cabo las pruebas denominadas “Estándares Nacionales de Lectura y Matemáticas” que sustituyeron a las EVEP, y cuyo aspecto positivo fue que convocaron a especialistas para su elaboración. Todas estas evaluaciones estuvieron a cargo de la DGE.

Con la implementación de los programas compensatorios financiados por organismos internacionales, las evaluaciones resultaron indispensables. Así, la DGE también se encargó de evaluar el PARE y PAREB en sus diversos aspectos de aprendizaje con el fin de elevar la calidad de la educación, el EVEP sirvió a este propósito. De igual manera se encargó de las evaluaciones de los Programas Sociales, como por ejemplo PROGRESA, en su aspecto educativo. El objetivo era identificar cuantitativa y cualitativamente el rendimiento alcanzado por los alumnos, es decir, ver la situación en que se encontraban las escuelas y establecer el efecto en el logro académico de los apoyos que proporciona el programa.

En esta década comienza la participación de México en pruebas internacionales, la primera fue en 1995 con el TIMSS donde los resultados obtenidos fueron muy bajos, y no se participó más en las siguientes pruebas. Dos años después, en 1997, México volvió a participar en un proyecto internacional, esta vez en el LLECE. Los resultados que arrojó esta evaluación se refirieron a los factores más estrechamente relacionados con el aprovechamiento escolar, mostrando que dichos factores son internos al centro y a sus aulas y no tanto al nivel socio-económico de las familias y la preparación de los

docentes. Así que recomendaba que la gestión escolar ocupara un papel central dentro de las nuevas políticas educativas. Se participó nuevamente en 2006 en la segunda prueba SERCE. Para el 2000 México tomó parte en la primera evaluación PISA y lo ha seguido haciendo hasta la más reciente en 2012. Los resultados obtenidos no han sido muy diferentes de los arrojados por el TIMSS, ubicándose México en los últimos lugares en cuanto a aprovechamiento.

Aunadas a todas estas **evaluaciones** de tipo cuantitativo, también se han acompañado de esfuerzos **en el ámbito cualitativo**⁴⁰, en el entendido que un sistema de evaluación educativa no puede limitarse a pruebas que midan solamente resultados de aprendizaje, sino que debe incluir las diversas dimensiones de la calidad educativa⁴¹. La primera experiencia que involucró aspectos cualitativos se dio en 1997 a raíz de que las evaluaciones de aprendizajes mostraran grandes diferencias entre escuelas que atendían a poblaciones con características económicas similares. De esta manera la evaluación se realizó con el propósito de identificar los “Factores Asociados al Aprovechamiento Escolar” (FAA), y así conocer por qué sólo algunas escuelas obtenían buenos resultados académicos. Esta evaluación estuvo a cargo de la DGE. Tanto las escuelas como los estados participantes fueron muy pocos y se incluyó el mismo número de escuelas con alto y bajo rendimiento escolar. Las áreas evaluadas fueron la gestión escolar y la práctica pedagógica. Las técnicas utilizadas fueron la observación, las entrevistas y los cuestionarios, los cuales se aplicaron a directivos, docentes, alumnos y madres y padres de familia.

Para el siguiente año, el objetivo de estos estudios fue conocer el impacto de tres de los componentes de los programas compensatorios: los incentivos económicos a los docentes para su arraigo en la comunidad, el material didáctico entregado a las escuelas y la capacitación docente. En 1999 se enfocaron en los factores que influyen en las escuelas donde los resultados académicos de los alumnos mejoran año con año, y cuáles influyen en las escuelas donde cada año se reduce el logro académico de los alumnos. Año tras año se fueron involucrando a más escuelas y estados. Estos estudios arrojaron resultados similares a los obtenidos a nivel internacional en las evaluaciones de las

⁴⁰ Aunque cabe mencionar que las evaluaciones que han recibido más atención son las pruebas a los alumnos, descuidándose la evaluación a las escuelas, a sus actores y al sistema educativo como tal.

⁴¹ En el Capítulo 3 hacemos referencia a los factores e elementos evaluables para mejorar la calidad educativa.

escuelas efectivas, pues demostraron que el nivel económico y cultural de las familias no era determinante en el logro académico, que los años de servicio y el grado máximo de estudios del docente tenía una asociación muy baja con el resultado académico y que en cambio el factor docente más asociado al resultado de los alumnos era la actitud favorable y positiva que mostraba hacia sus alumnos.

Aunados a estos esfuerzos se sumó en 2001 la evaluación cualitativa del PEC, que representó el esfuerzo más importante en este rubro. La evaluación se enfoca en la escuela como unidad de análisis e involucra a las prácticas pedagógicas, la gestión escolar, la participación social, la rendición de cuentas y la autoevaluación; aspectos novedosos en este tipo de evaluaciones en México. La evaluación es realizada por un equipo consultor externo a la SEP con el apoyo de las áreas estatales de evaluación. La primera evaluación se realizó en el 2001 en 476 escuelas y actualmente se siguen llevando a cabo.

Los esfuerzos señalados hasta hora en el ámbito evaluativo que comenzaron en la década de los setenta representan una amplia gama de acciones evaluadoras en la educación. Sin embargo, una característica de ellas durante casi tres décadas fue la descoordinación de acciones que no dieron un rumbo preciso ni forma a la política educativa en México, lo que convertía a estas acciones en irrelevantes para la toma de decisiones. No existía un proyecto evaluativo que diera coherencia a todas esas acciones, les diera seguimiento y se aprovecharan sus hallazgos. En la segunda mitad de los años noventa como una respuesta a esta desarticulación se conformó un **Sistema Nacional de Evaluación Educativa** (cuya parte central era la DGE) por parte de la SEP, para evaluar el aprovechamiento de los alumnos y de los factores relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, sentando las bases para una cultura de la evaluación. Se crearon así Áreas Estatales de Evaluación dentro del marco de la descentralización educativa de principios de la década, el objetivo era trabajar de manera conjunta las áreas estatales y federales. Se pretendía que este Sistema integrara y coordinara todas las tareas evaluativas que se estaban llevando a cabo, apoyando la toma de decisiones e impactando en el proceso educativo. Las labores educativas incluían las evaluaciones de Carrera Magisterial en su aspecto de “Preparación Profesional” y “Aprovechamiento Escolar”, las pruebas de Estándares Nacionales de Lectura y Matemáticas, las Evaluaciones Cualitativas, la Autoevaluación, las Pruebas Internacionales, la Evaluación Cualitativa del PEC y las Evaluaciones de Educación Primaria.

Para inicios del siglo XXI las pruebas nacionales sufrieron cambios y se les dio mayor protagonismo. Con la creación en 2002 del Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación⁴² comenzó la aplicación de “Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos” (EXCALE). Estas pruebas se realizaron por primera vez en junio de 2005 a muestras de alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en las asignaturas de español y matemáticas, y al aplicarse a muestras de alumnos y de escuelas se evalúa el universo curricular. Las evaluaciones incluyen la aplicación de cuestionarios de contexto a alumnos, docentes y director de la escuela para identificar los factores importantes asociados al rendimiento escolar. Al abarcar estas dos áreas se permite evaluar al sistema educativo de una manera más conjunta.

La segunda de las evaluaciones la realiza la SEP a través de la DGE y es la “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares” (ENLACE). La primera evaluación se realizó apenas en junio del 2006 a alumnos de tercero, cuarto, quinto y sexto grado de primaria y tercero de secundaria en las asignaturas de español y matemáticas. El objetivo, a diferencia de EXCALE, es cubrir a todo el universo de estudiantes, sin embargo en esta primera prueba sólo se atendió al 97% de alumnos de primaria y al 90% de alumnos de secundaria, pero en la segunda aplicación, en abril de 2007, sí se abarcó a la totalidad de estudiantes del país en los niveles señalados anteriormente, siendo la primera vez que se realizaba esto en México. Al abarcar a todo el universo de estudiantes, esta prueba sólo presenta una muestra del currículo en las materias de español y matemáticas, el número de preguntas oscila entre las cincuenta y setenta para cada asignatura. Actualmente estas pruebas se han convertido en el referente para formular juicios sobre la calidad educativa, lo cual pone en evidencia nuevamente la fuerte presencia y peso de las pruebas académicas y factor cuantitativo.

3.3. La nula difusión de los resultados evaluativos y el escaso uso de las evaluaciones

La difusión de los resultados evaluativos no ha sido una constante en México. Aunque la evaluación formó parte de la agenda educativa en la década de los setenta y se vislumbraba como integradora del Sistema Educativo Nacional, los resultados de las

⁴² En el siguiente apartado analizamos la creación y el papel del INEE.

evaluaciones no se difundían y mucho menos eran considerados en la toma de decisiones. Es probable que esta situación haya tenido entre sus causas el que las prioridades de la SEP se concentraban en acelerar el crecimiento cuantitativo del sistema, actualizar los contenidos educativos, robustecer la educación tecnológica y ampliar la oferta educativa a través de sistemas abiertos (SEP, 2002). Martínez Rizo y Blanco (2010) atribuyen la nula difusión de los resultados de las primeras experiencias de evaluación de aprendizajes a la institucionalidad y el clima político del periodo que no favorecían su difusión y dificultaban su incorporación al diseño de políticas, nosotros añadiríamos también el desconocimiento y falta de preparación en los temas evaluativos. Martínez Rizo y Blanco añaden que en la educación, al igual que otros ámbitos de la gestión gubernamental, la información se manejaba discrecionalmente, a partir de consideraciones políticas (*politics*) antes que de política pública (*policy*), lejos del escrutinio de la opinión pública aún en formación.

El contexto evaluativo de los ochenta no fue diferente al de la década anterior, no hubo tampoco un proyecto de difusión de los resultados y éstos seguían sin impactar la toma de decisiones de la política educativa, el currículum, a los administradores y a las escuelas. Las razones de la nula utilización de los resultados⁴³ pudieron deberse al excesivo carácter cientificista-técnico de algunos estudios con informes centrados en los aspectos metodológicos y no en el análisis de los resultados con información suficiente y relevante para los interesados. Prevalció la indiferencia y rechazo de las autoridades educativas hacia dichos resultados. Era común la idea de que los resultados no debían ser difundidos ya que podrían ser utilizados en contra de las autoridades educativas, eran vistos como un arma política, y en consecuencia era información confidencial.

Como ejemplo está la evaluación llevada a cabo en el estado de Aguascalientes durante la década de los ochenta por el delegado de la SEP, en el mismo estado, Mario Aguilera Dorantes. Aguilera Dorantes promovió un estudio sobre la calidad de la educación pública en el estado, los resultados arrojaron que el 84.1% de los alumnos considerados en la muestra no aprobaron el examen basado en los objetivos de aprendizaje de los libros de texto oficiales. La mayoría de los docentes habían coincidido en que uno de los factores que incidía en la baja calidad educativa era el SNTE, razón por la cual no se publicaron los resultados (Álvarez, 2000).

⁴³ Para ampliar este aspecto véase el apartado dos del Capítulo 1.

Hasta hace apenas una década los resultados de las evaluaciones se mantenían en secreto, la opinión pública no tenía acceso a ellos. Esto trajo como consecuencia, entre otras cosas, que la gente no se preocupara por los resultados y no fueran capaces de exigir una rendición de cuentas sobre la calidad de la educación; que sus resultados no fueran utilizados para la toma de decisiones y una posible mejora; que no se pudiera orientar investigaciones o cuestiones teóricas que aumentaran el conocimiento en el ámbito educativo; que no existiera una cultura evaluativa; que no hubiera retroalimentación por parte de los usuarios, otros evaluadores o investigadores; y que al no difundirse no se pueda hacer gran cosa por mejorar la calidad de los procesos evaluativos. Es decir, la evaluación no cumplía con sus funciones básicas⁴⁴.

En 1993 se estableció en la LGE el carácter público de los resultados de las evaluaciones al establecer que las autoridades educativas los dieran a conocer a los docentes, alumnos, madres y padres de familia y sociedad en general. Este hecho sólo quedó plasmado en la teoría, pues en la práctica no se aplicaba y las cosas no cambiaban mucho respecto a las décadas pasadas. El caso más evidente fue la decisión de no publicar los resultados de la prueba TIMSS en 1995⁴⁵, situación que puso fin a la participación de México en las pruebas. Los resultados no se dieron a conocer debido al bajo rendimiento obtenido, que aunado a las condiciones políticas e institucionales de la época, propias de un régimen no democrático, impidieron la utilización de esos resultados. En el año 2000, la SEP, a través de la DGEP, decidió replicar las pruebas y los resultados tampoco fueron publicados. Los resultados se conocieron hasta 2001 cuando de manera extraoficial se difundieron en uno de los diarios más importantes del país. Estas acciones ponen en evidencia la actitud del gobierno hacia la evaluación, pues en el plano discursivo y normativo hacen énfasis en la necesidad de contar con información de calidad para la toma de decisiones, pero por otra parte no están aún preparados para aceptar las consecuencias políticas y sociales de la difusión de los resultados.

⁴⁴ Para un desarrollo más amplio sobre las funciones básicas de la evaluación véase el apartado dos del Capítulo 1.

⁴⁵ Cabe señalar que los acuerdos de participación establecían que era decisión de cada país participante publicar o no los resultados, y en base en ello, las autoridades mexicanas decidieron que no se publicaran los resultados de México en el informe internacional del TIMSS.

Los resultados de la participación de México en las pruebas del LLECE sí fueron publicados en los dos informes respectivos, uno en 1998 y un segundo en 2000. Ambos documentos se encuentran disponibles en la página electrónica de la SEP, incluso la DGE realizó un tiraje del segundo informe, los cuales se distribuyeron entre los actores interesados. Los resultados del primer estudio cualitativo de 1997 aparecen en el documento “Distribución de los planteles públicos de educación primaria, según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de Carrera Magisterial” del cual también se imprimieron ejemplares que se distribuyeron en las primarias y secundarias del país. Igualmente, la DGEP comenzó a difundir los resultados de las pruebas de Carrera Magisterial a cada docente. Sin embargo, Fernández y Midaglia (2003 en Martínez Rizo y Blanco, 2010) señalan que no era habitual que estos resultados llegaran a las escuelas, debido a la reticencia o indiferencia de los actores involucrados. Aunado a esto, el SNTE tenía un fuerte peso en todo el proceso de evaluación en Carrera Magisterial, eso le estaba independenciamiento y neutralidad a los resultados.

Debemos reconocer, por una parte, el tímido comienzo en la difusión de los resultados de las pruebas de aprendizaje a través de reportes a finales de los noventa, y por otra el condicionamiento sobre el conocimiento y uso de los resultados al interés e iniciativa de los distintos actores educativos. En este contexto, los esfuerzos para la difusión de los resultados evaluativos habían sido más bien escasos y con una baja repercusión en el sistema educativo, la información generada no había logrado incorporarse al proceso de toma de decisiones o diseño de políticas educativas, no existían canales institucionalizados de difusión de la información hacia las escuelas o la prensa, ni un acceso público a la información. El autoritarismo del sistema político mexicano había generado que el desarrollo de mecanismos de evaluación no fuera acompañado por la difusión de los resultados y su utilización tanto para sustentar el diseño de políticas educativas, como para apoyar la rendición de cuentas.

En el capítulo anterior Monnier (1987 en Meny y Thoenig, 1992: 213) hacía referencia a las condiciones preliminares que se deben satisfacer para que la difusión de la evaluación no se haga difícil. Entre ellas mencionaba la relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los prescriptores y la capacidad pluridisciplinar de los evaluadores. Con la creación del INEE parecían cumplirse esas condiciones, con lo cual se ampliaron los esfuerzos de difusión de resultados ante altos cargos federales y estatales y ante la sociedad en general, además de que se capacitó a medios de

comunicación para una difusión correcta de la información. En la actualidad se está volviendo cada vez más común que las autoridades correspondientes den a conocer los resultados de las pruebas que se aplican tanto a nivel nacional como en las que el país participa a nivel internacional. Tal es el caso de las más recientes pruebas nacionales como EXCALE y ENLACE cuyos resultados se han hecho públicos desde su primera aplicación, y en ENLACE se han hecho llegar a las escuelas, sin embargo siguen poniendo en evidencia los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes. De igual manera los resultados de las evaluaciones cualitativas del Programa Escuelas de Calidad se publican en la página de internet del programa. Los informes nacionales de las más recientes evaluaciones de PISA y del SERCE también han sido difundidos. La DGE, por su parte, sigue considerando prioritario fomentar el uso de los resultados de evaluación no sólo con el fin de mejorar la calidad de los servicios educativos sino para impulsar la transformación de los centros escolares en comunidades de aprendizaje (SEP, 2002).

En la actualidad, dentro del marco de la Política Federal de Evaluación en México⁴⁶, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de 2007 hacen referencia al uso y difusión de los resultados evaluativos. Establecen que las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos de mejora derivadas de las evaluaciones. Así como dar a conocer de forma permanente en sus respectivas páginas de internet, entre otras cosas, sus objetivos estratégicos; el texto completo, el resumen ejecutivo y los anexos correspondientes de las evaluaciones realizadas a sus programas federales, resaltando la evaluación más reciente; en un apartado especial deberán difundir los principales resultados de las evaluaciones y las reglas de operación vigentes de los programas federales. También se refiere a dar a conocer los datos sobre los evaluadores externos, el tipo de evaluación contratada, la metodología, un resumen ejecutivo de los hallazgos y recomendaciones, así como el costo total de la evaluación externa. La Ley General de Desarrollo Social señala también que los resultados de las evaluaciones deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En resumen, a pesar de que la LGE establece que los resultados de las evaluaciones serán tomados como base para que las autoridades educativas adopten medidas, y de que esa misma Ley y los organismos evaluativos establecen dentro sus lineamientos la

⁴⁶ En el apartado 3.5 de este capítulo nos referimos a este tema.

difusión de la calidad de la educación y el uso de los resultados, aún hay que hacer precisiones en la normatividad evaluativa, además de crear condiciones para una auténtica cultura de evaluación, difusión y uso de resultados, de tal suerte que la información generada no siga quedando aislada y empolvándose en los cajones de las instituciones evaluadoras y educativas.

3.4. Autonomía como condición para lograr evaluaciones de calidad, transparentes y democráticas en la educación: La creación del INEE

Hemos visto los esfuerzos evaluativos realizados en México dirigidos a la mejora del sistema educativo, primero enfocados en una integración y más adelante en la transparencia y rendición de cuentas (difusión y uso de los resultados). Durante el siglo pasado la evaluación no fue utilizada en iniciativas o el diseño de políticas de mejora educativa, y la rendición de cuentas y publicación de resultados era algo casi impensable en un gobierno con tendencias más bien autoritarias. En este sentido, las decisiones evaluativas ocurridas a inicios de este siglo tienen que ver con la transición política y el triunfo por primera vez de un partido opositor en las elecciones presidenciales de julio de 2000, lo que significó un paso importante en el proceso de democratización de la vida política en México. La transformación previa de la instancia a cargo de los procesos electorales, que dejó de ser un organismo controlado por el ejecutivo en turno para volverse uno ciudadanizado y autónomo (IFE⁴⁷) fue elemento importante en la transición democrática. En un contexto de ocultamiento de la información y resultados de evaluaciones, surgió una apertura hacia la participación ciudadana y transparencia en el acceso a la información pública, en este sentido se

⁴⁷ El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la conformación del IFE participen únicamente ciudadanos y representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos nacionales, por lo que le otorga independencia para su funcionamiento y toma de decisiones, como personalidad jurídica y patrimonio propios. En 1990 como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que ordenó la creación del IFE, a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales. El Presidente de la República proponía a los Consejeros Magistrados. En 1996 el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo COFIPE, el cual reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos (<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>).

aprobó la Ley de Transparencia y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

El nuevo gobierno prestó atención al tema de la evaluación y planteó la creación de un organismo especializado, técnico, con un grado considerable de autonomía que se encargara de realizar evaluaciones en gran escala del sistema educativo, a cargo exclusivamente de la DGE, se le llamaría Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). De hecho, el Programa Nacional de Desarrollo señalaba la consolidación del sistema de evaluación como una meta prioritaria de la política educativa y el INEE jugaba un papel clave. Pero como “un sistema nacional de evaluación es una tarea de alta complejidad técnica y delicada en términos políticos, por la variedad de puntos de vista de los actores involucrados y por la importancia de sus posibles consecuencias” (Proyecto de creación del INEE, 2008) el nacimiento del INEE debió esperar más de un año por las dudas que había en cuanto a la mejor alternativa legal para ello. Una alternativa era la preferida por los miembros de la Comisión de Educación del Senado y suponía la aprobación de una ley al respecto, la otra consistía en la expedición de un decreto presidencial, la cual no permitía dar plena autonomía al nuevo organismo, pero tenía la ventaja de no implicar negociaciones para alcanzar la mayoría necesaria, lo que sí requería la primera opción, ya que ninguno de los grupos parlamentarios tenía la mayoría (Martínez Rizo y Blanco, 2010).

La opción dos fue la que prevaleció y el Presidente expidió el decreto de creación del INEE el 8 de agosto de 2002, con lo que se cuestionó la autonomía del INEE otorgada por el decreto presidencial, pues no se le dotaba de plena autonomía jurídica. En caso de haberse creado el INEE por la opción uno este hubiera gozado de autonomía constitucional como la del IFE, el organismo que garantizó la primera alternancia presidencial en el 2000. Sin embargo, un hecho que fortaleció la autonomía del INNE fue que el Presidente de la República no aceptará designar al primer director general, labor que encomendó a la Junta Directiva, donde el Secretario de Educación tampoco intervino. El INEE comenzó sus trabajos a inicio de 2003 con una visión de la evaluación como un medio para mejorar la calidad educativa, poniendo énfasis en la difusión oportuna y transparente de los resultados para apoyar la toma de decisiones y las acciones en las escuelas, por lo cual se enfoca en que las evaluaciones sean confiables y se realicen con los más altos estándares técnicos. Respecto al aprendizaje, pretendía conocer el rendimiento de los estudiantes y de los factores de contexto que lo

explicaban, emitiendo juicios de valor para apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas a la sociedad sobre la situación de la educación.

Llevó varios meses delimitar las funciones de evaluación que corresponderían al INEE y a la DGEP, que no desapareció. Se estableció como competencia exclusiva de las autoridades educativas federales (SEP) el evaluar el sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales debían realizar (Art. 12 fr. XII y 29 LGE). El Decreto 2002 dejaba al INEE como un órgano auxiliar de consulta y apoyo técnico para las autoridades educativas federales y estatales respecto de una atribución exclusiva de la SEP: evaluar el sistema educativo nacional. La misión del INEE era evaluar el conjunto del sistema educativo como tal, y no sus componentes individuales (alumnos, maestros o escuelas) ya que estas corresponderían a la SEP. Las evaluaciones a cargo de la SEP se dirigirían a retroalimentar directamente a los maestros, alumnos y padres; así como para tomar decisiones de alto impacto sobre personas e instituciones en lo individual (aprobación o reprobación de alumnos, certificación o incorporación de escuelas). Las evaluaciones del INEE ofrecerían a las autoridades información para realizar diagnósticos precisos sobre la situación de la calidad educativa en el conjunto del sistema y así sustentar decisiones de las políticas públicas.

El INEE tenía incidencia en cuatro ámbitos. El primero tenía que ver con la calidad de estadísticas e indicadores debido a que la construcción de indicadores es fundamental para hacer análisis de buena calidad de cantidades grandes de datos estadísticos; sin embargo el desarrollo de indicadores educativos era responsabilidad de la SEP y el papel del INEE, como órgano externo, era complementario. El segundo se refería a la calidad de las pruebas nacionales, y en este sentido las evaluaciones de aprendizajes a cargo de la SEP se establecieron con carácter masivo y censal, así nació ENLACE; y debido a que el INEE buscaba ofrecer un diagnóstico de la calidad educativa, sus pruebas no se aplicarían a todos los alumnos, y así surgió EXCALE. El tercer ámbito de responsabilidad sería la participación de México en evaluaciones internacionales al coordinar la participación de México en PISA o SERCE (incluyendo el respectivo análisis de resultados), así como la elaboración de los análisis sobre la situación educativa de México en el marco de “Education at a Glance” realizado por la OCDE. Y el cuarto ámbito tenía que ver con la calidad de las evaluaciones de las escuelas (recursos y procesos). Así entonces, el papel del INEE no se limitó a la aplicación de

pruebas sino que también abarcó dos componentes estructurales como son los indicadores y la evaluación de escuelas. Cabe destacar entonces que el INEE no se convirtió en un organismo sustituto de la SEP en materia de evaluación educativa.

Aunque durante la primera mitad de la década pasada la relación entre la SEP y el INEE parecía estrecha y de colaboración, al inicio del nuevo periodo presidencial (2006-2012) la relación pareció ir a menos con perspectivas diferentes sobre la evaluación, no tuvieron continuidad los trabajos previos para la integración del sistema nacional de evaluación, el cual no se ha constituido (Martínez Rizo y Blanco, 2010). La creación del INEE debía contribuir a mejorar la educación mediante la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados⁴⁸ para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas. El decreto mismo muestra lo complicado entre la evaluación independiente del INEE y lo establecido en la LGE sobre la atribución exclusiva de la SEP para evaluar al sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales de la evaluación que se deben seguir. Esto ponía en la mesa el debate sobre una reforma legal al decreto de creación del INEE para que abandonara su condición de “organismo de apoyo” y de dependencia de la SEP.

El 15 de mayo de 2012, en base a los diagnósticos educativos que coincidían en la necesidad de consolidar al INEE y dotarlo de mayor autonomía para fortalecer su pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto para mejorar la calidad de la educación además de que en la experiencia internacional las instancias de evaluación educativa se orientan a tres objetivos centrales: generar información confiable, lograr una percepción de confianza entre usuarios y asegurar la socialización de la información entre los actores educativos, políticos y sociales (Reforma decreto INNE, 2012), el Presidente de la República firmó una reforma al decreto de creación del INEE. Esta reforma, que entró en vigor el 15 de agosto, fortalece los aspectos organizativos y funcionales del Instituto.

El INEE se creó siendo un organismo del gobierno público federal de carácter descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con la reforma se le

⁴⁸ Como lo vimos en el apartado anterior, el INEE tuvo un papel relevante en la difusión de evaluaciones a inicios de la década pasada, ya sea en sitios webs o en publicaciones.

agrega la condición de no sectorizado. Esta condición de organismo descentralizado no sectorizado supone suprimir la coordinación que realizaba la Secretaría de Educación Pública, lo que otorga al Instituto un mayor grado de autonomía técnica, operativa y de decisión en el ejercicio de sus funciones en materia de evaluación. Al fortalecer el carácter técnico adquirió cuatro funciones principales que abarcan la generación y desarrollo de información, indicadores y estadística educativos; el diseño y desarrollo de instrumentos de medición y evaluación; el desarrollo y promoción de investigación en evaluación educativa; y la difusión y vinculación para el uso de la información y el conocimiento. Cada una de ellas dispone de un Consejo Técnico Especializado.

Con la reforma, el INEE sigue manteniendo un papel de apoyo a la evaluación del Sistema Educativo Nacional proponiendo estándares para las evaluaciones. Su objeto es generar y difundir información y conocimiento para apoyar la toma de decisiones con la finalidad de mejorar la calidad de la educación y fomentar la equidad en la distribución de oportunidades educativas. Su foco es la evaluación de la educación obligatoria (básica y medio superior), tanto pública como privada, también le corresponde contribuir a la evaluación de la formación inicial y continua de los docentes, la educación para adultos, la educación especial y la educación indígena. Y sus actividades deberán estar regidas con apego a los principios de independencia, transparencia, accesibilidad, oportunidad, pertinencia, inclusión y equidad; y buscar que la información y los estudios que genere cumplan con criterios de objetividad, validez, confiabilidad y replicabilidad.

La reforma también modificó la estructura del INEE. Anteriormente la Junta Directiva era el órgano máximo, con la reforma ésta desapareció y es sustituida por el Órgano de Gobierno integrado por un representante de SEP, SHCP, CONACYT, CONEVAL (quien presidirá), y 3 miembros de la Junta Técnica. La Junta Técnica, antes, Consejo Técnico, es la responsable de las decisiones técnicas del Instituto y está integrada por 5 especialistas donde uno de ellos presidirá el Instituto.

En México existen seis tipos de organismos cuyo nivel de autonomía va en aumento dependiendo del nivel en que se vayan colocando en base a su creación o las reformas pertinentes. En este sentido, de menor a mayor autonomía, existen los organismos desconcentrados típicos, como es el caso del CISEN o INMigración; los organismos desconcentrados autónomos como la Cofetel; en tercer lugar están los

organismos descentralizados sectorizados sin autonomía que es donde se ubicaba el INEE antes de la reforma, algunos ejemplos más son la Profeco o la Condusef; en el siguiente nivel están los organismos descentralizados sectorizados con autonomía como el caso del Conapred o el CONEVAL; le siguen los organismos descentralizados no sectorizados como el Conacyt o INMujeres; y finalmente, y a lo que aspira el INEE, están los organismos que gozan de plena autonomía y estos son los organismos autónomos constitucionales como la CNDH, el IFE, o el INEGI (INEE, 2012).

En este sentido, para la construcción de un sistema nacional de evaluación el primer paso fue la reforma al decreto de 2002 llevada a cabo en mayo de 2012 y que supuso un cambio de estatus jurídico del INEE, un ajuste organizacional y el ejercicio de nuevas funciones. El siguiente paso sería una adecuación legal, lo que supone otra relación con la SEP y Estados y la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación. El último paso es la reforma constitucional, la cual dotaría de plena autonomía como la del IFE (INEE, 2012). Este avance del INEE tiene que seguir si se quiere que genere información y las decisiones evaluativas que recomiende sean con independencia de intereses particulares, sindicales y políticos. Pues esta es la única manera de sentar las bases de una nueva cultura en la evaluación para mejorar la calidad de la educación.

3.5. Entre la evaluación de los objetivos de desarrollo social y el desempeño de la Administración Pública Federal: el CONEVAL y la evaluación por resultados

En México la evaluación no está del todo institucionalizada a nivel federal y ni mucho menos a nivel estatal, es en los ámbitos de educación y desarrollo social donde la institucionalización de la evaluación a nivel federal ha ido ganando terreno. En el apartado anterior nos referimos al INNE como un organismo de apoyo en la evaluación educativa cuya información, en teoría, sirve para apoyar la toma de decisiones y mejorar la calidad de la educación. Ahora analizamos lo realizado en el ámbito de desarrollo social donde se han generado, por una parte, acciones para la evaluación y medición de la pobreza que permitan mejorar las políticas públicas y programas sociales y, por otra parte, hay acciones que derivan en el uso de la evaluación como una herramienta para la rendición de cuentas y toma de decisiones presupuestaria donde estas últimas se toman en base a la evaluación sobre el desempeño y resultados de los programas. Lo anterior

surge debido a la preocupación de los gobiernos de este siglo por conseguir un uso eficiente del gasto y mayor transparencia de la gestión pública que genere confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones, y las últimas reformas institucionales en materia hacendaria dan cuenta de ello.

En 1996, durante la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000), hay antecedentes a las reformas evaluativas de inicios de siglo con el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) a cargo de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Su propósito era promover la rendición de cuentas y mejorar la cultura orientada al servicio, introducía el término evaluación en la administración pública y buscaba obtener resultados medibles para la evaluación interna e indicadores de desempeño para guiar el proceso de toma de decisiones, sin embargo este programa no logró impactar la toma de decisiones dentro de la administración (Feinstein y Hernández, 2008). En 1997 también se comenzó con la evaluación a PROGRESA, hoy OPORTUNIDADES.

Con la alternancia del Gobierno Federal en el año 2000, la transparencia y la rendición de cuentas se volvieron temas relevantes en la agenda de gobierno, comenzó la discusión institucional sobre la importancia de incluir procesos de evaluación de políticas para darles mayor racionalidad. Se adoptaron nuevos modelos de gestión pública inspirados en técnicas gerenciales, lo cual tuvo efecto en la evaluación. En 2001 se creó la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y dentro del Congreso la Auditoría Superior de la Federación de México, con instrumentos enfocados en la auditoría del desempeño.

Los principales esfuerzos surgieron en 2004 cuando todos los partidos políticos aprobaron la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo inicio formal de actividades fue en 2006, y que dio inicio a la institucionalización del proceso de evaluación. Su objeto fue la revisión periódica del cumplimiento del objetivo social de los programas de la política de desarrollo social para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. En 2006 el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que crearía el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y que fue impulsado a partir de 2007 junto con el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público (SHCP) como elementos fundamentales de este cambio en la administración pública. Estas dos leyes constituyen las piezas centrales de la Política Federal de Evaluación de México, integrada por el SED, el PbR y la evaluación de la política de desarrollo social por parte del CONEVAL.

El CONEVAL surgió entonces como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF) con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. La autonomía técnica le permitiría generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza⁴⁹ y forme parte de un esquema institucional que permita que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones, mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas. Corresponde al CONEVAL medir de forma global la acción que realizan las diferentes dependencias del gobierno en materia de desarrollo social, y emitir los lineamientos de evaluación que deberán seguir las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las evaluaciones pueden ser realizadas por el CONEVAL o a través de uno o varios organismos independientes del que ejecuta el programa, como por ejemplo empresas de consultoría, universidades o investigadores independientes, mediante los cuales el CONEVAL podrá emitir recomendaciones sobre el cumplimiento del objetivo social de los programas. El CONEVAL está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública y un Secretario Ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

Los pasos claves para la política federal de evaluación estaban ya dados, así que en el siguiente periodo presidencial (2006-2012) la idea de una Administración Pública orientada a resultados para “identificar las diversas actividades (insumos, gestión) que se desarrollan al interior de una organización para entender cómo contribuyen al logro de los objetivos propuestos y a la generación de valor (producto, resultado, impacto)” (Ramos, Sosa y Acosta, 2011: 50) era parte prioritaria en la agenda de gobierno. Con las reformas constitucionales realizadas en 2004 y 2006, se necesitaba ahora de una

⁴⁹ La Ley General de Desarrollo Social también establece como atribuciones del CONEVAL emitir los lineamientos y criterios para la definición y medición de la pobreza utilizando la información que genere el INEGI sobre los indicadores de ingreso corriente per cápita; rezago educativo; promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social (indicadores que abarca la pobreza multidimensional).

herramienta que sostuviera el proceso de modernización administrativa y de gestión para resultados, la herramienta fue la creación e implantación del SED. Así entonces, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 retomó estas ideas, y respecto a la política social señaló la finalidad de lograr el desarrollo humano y el bienestar a través de la igualdad de oportunidades utilizando sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas de forma constante, y promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal.

Estableció además como una de sus tareas "incrementar la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad, medir los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza", además de señalar que una democracia efectiva debe reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Apunta mejorar el desempeño de la administración pública en su regulación, gestión, procesos y resultados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos. Las estrategias para lograr todo esto son, por un aparte, la adopción de un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la APF cumpla las metas planteadas. Por otro lado, evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población. Se pone mucho énfasis en que el fin y los objetivos estratégicos de los programas federales deben contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades públicas y los objetivos estratégicos de éstas deben estar alineados a los del PND.

Las iniciativas de 2004 y 2006, LGDS y LFPRH, y que el PND retoma, no estaban en principio integradas dentro de un mismo sistema. La implementación del nuevo esquema de gestión presupuestal orientado a resultados planteado en el PND implicaba modificaciones al aparato institucional-constitucional que abarcaban tanto reformas constitucionales como reglamentarias. Aunque las reformas habían comenzado ya en 2004, el documento que integró y alineó los dos primeros esfuerzos evaluativos fue la publicación en marzo de 2007 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF) entre el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Con la expedición de estos Lineamientos había ya un marco legal para la evaluación formado por la LGDS que creó en 2004 el CONEVAL, la LFPRH que en 2006 señala los requerimientos y usos de

los indicadores de desempeño, la reforma fiscal de 2007 que detalla el SED y solicita que los estados y municipios adopten la gestión basada en resultados, los LGEPF de 2007, y el acuerdo de 2008 para la implementación del SED que pide un programa de evaluación anual que incluya los programas presupuestarios para ser evaluados y los tipos de evaluación que se llevarán a cabo. Con estas reformas, las funciones de evaluación están a cargo de dos dependencias de la APF como son la SHCP y la SFP, además del CONEVAL como instancia técnica.

Para ejecutar las estrategias del PND se adoptó entonces el PbR, con la evaluación de los programas gubernamentales como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario. El PbR es un conjunto de procesos e instrumentos que hacen que las decisiones presupuestarias tomen en cuenta los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Pero para asignar estos recursos públicos bajo el enfoque de PbR se necesita un mecanismo de evaluación objetivo y transparente de los programas de gobierno así como de las instituciones que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia, el instrumento fue el SED, el cual es el instrumento central de evaluación de la administración gubernamental en la actualidad. El SED tiene por objeto vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de la Matriz del Marco Lógico, la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. Así entonces cuenta con indicadores sobre cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad que permiten monitorear las acciones del gobierno federal. En este sentido, las dependencias y entidades deben elaborar la matriz de indicadores de desempeño de cada programa federal de acuerdo con la metodología de marco lógico.

En consecuencia, con el SED se pretende que la información sobre el desempeño de los programas sea utilizada para integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con un mayor vínculo entre los programas y los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades alineados también con el PND. Aunado a esto, también es el instrumento que orienta la ejecución y evaluación de políticas y programas de la administración pública. Todo esto hace que el SED sea obligatorio para todas las instancias de la APF que tengan a su cargo algún programa federal. La evaluación orientada a resultados y que retroalimenta el SED es de diversos tipos. La primera es la

Evaluación de consistencia y resultados que incluye un análisis del diseño, de los resultados de la planeación estratégica, cobertura y objetivo, y la satisfacción de los beneficiarios de los programas sociales; así como del desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores. La evaluación de diseño es obligatoria para todos los programas nuevos durante su primer año de operación. Las demás evaluaciones son de indicadores, de procesos, de impacto, y específica. En marzo del 2008 por primera vez el Congreso recibió del Ejecutivo 116 evaluaciones externas de consistencia y resultados coordinadas por el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

Las reformas en materia evaluativa reflejan que un elemento importante de la administración pública son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización, enfocados en la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas implantadas. Respecto al modelo seguido por la APF, la evaluación gubernamental se usa para dar racionalidad a la asignación presupuestal, idea que proviene de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de la modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y la mejora del desempeño (Zall y Rist, 2005 en Sosa, 2011: 106). Los principios prácticos de la NGP están orientados a resolver la ineficiencia de la gestión gubernamental mediante esfuerzos de modernización de la administración pública. En este sentido, Sosa (2011) señala entre los usos de la evaluación la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario que supone una evaluación centrada en los resultados y en los impactos que ha tenido la actuación gubernamental para la solución de problemas específicos o la obtención de ciertos resultados. Otro uso lo vincula con la modernización y mejora de la gestión pública, lo que propicia un uso instrumental de los resultados de las evaluaciones para modificar prácticas organizativas gubernamentales, que puede llevar al rediseño de procesos, a la creación de sistemas de medición de la eficiencia y a la introducción de tecnologías novedosas.

Aunque la LGDS sentó las bases para la evaluación de la política social, la LFPRH asoció la evaluación de la política social y por ende, una parte importante de las tareas y responsabilidades del CONEVAL a la construcción del SED, el instrumento operativo para la implantación del PbR de la APF. Esto refleja dos visiones de la evaluación: una orientada a los propósitos de la evaluación de la política social y otra centrada en los procesos de la evaluación del desempeño del gobierno federal. La primera está orientada a evaluar la eficacia de las políticas públicas en la solución de problemas

sociales y creación de oportunidades para la población más vulnerable; la segunda está enfocada en un esfuerzo de modernización de la administración pública del presupuesto programable del gobierno federal (Acosta, 2011: 124). El mismo Acosta (2011) señala que esta doble tarea del CONEVAL, la que le asigna la LGDS y la de la LFPRH, ha desembocado en que gran parte del esfuerzo institucional en materia de evaluación en los últimos años esté dedicado a tareas relacionadas más con la implementación del SED que con la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política social.

En este sentido, “una orientación únicamente hacia la eficiencia de los procesos administrativos no puede ser un fin en sí mismo, sin ir acompañado de la solución de los problemas sociales” (Ramos y Villalobos, 2011: 83). Por lo tanto, coincidimos con Acosta (2011: 145) en que “no es lo mismo evaluar los objetivos de los programas y usar esa información para llevar a cabo ajustes presupuestales periódicos en los recursos destinados a los programas, que evaluar la política social en su conjunto, en términos del cumplimiento de sus objetivos y de su calidad cognoscitiva e institucional”. Así que añade que “en virtud de que el SED constituye básicamente una herramienta para priorizar recursos presupuestales, asociar las tareas de evaluación de la política social que debe llevar a cabo el CONEVAL por mandato de la LGDS a la lógica y funcionamiento de este sistema administrativo puede restarle características deseables a la evaluación de la política social” (Acosta, 2011: 146).

En resumen, con las reformas realizadas a partir de 2004 y con la creación del SED se han dado pasos para que la evaluación sea parte de las actividades de gestión diaria de las administraciones públicas. Sin embargo, es evidente que las reformas normativas no son suficientes para que la evaluación se vuelva parte de las actividades cotidianas de los gestores públicos responsables de programas, y la evaluación en vez de ser puesta al margen sea parte de la rutina en el trabajo de las organizaciones, es decir, que la evaluación se vea como aprendizaje organizativo y no como instrumento de control o fiscalización. Además, el marco evaluativo sólo permite evaluaciones unilaterales, donde los encargados de los programas federales no tienen suficiente voz para decir qué es lo que ellos necesitan sea evaluado, pues los lineamientos en evaluación precisan los tipos de evaluación a realizar y los criterios que estas deben cumplir. Hace falta seguir avanzando para lograr mayor pluralidad en cuanto a las evaluaciones, para que de esa manera cumplan realmente con las funciones para las cuales son realizadas: la mejora de las políticas y/o programas, la rendición de cuentas, la iluminación de acciones

futuras y también ayude a los consumidores sobre los mejores servicios. Finalmente, las reformas constitucionales se vuelven ahora más importantes debido al nuevo cambio en el gobierno federal y el regreso a la presidencia de la república del partido que gobernó México durante más de setenta años y diferente al que ha impulsado todas estas reformas. Se espera que con ellas la labor evaluativa continúe y no se abandone el camino hasta ahora avanzado.

3.6. El PEC y la evaluación de políticas públicas y programas

Como lo hemos venido comentando, el PEC fue un programa innovador en su momento. Como parte de esas acciones innovadoras, y siguiendo en el marco de transparencia y rendición de cuentas, el PEC contempló evaluaciones externas con énfasis en aspectos cualitativos a partir de 2001, y así sucesivamente cada año. Desde 2001 hasta el 2006 el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) fue el órgano externo a la SEP responsable de llevar a cabo las evaluaciones del PEC, las cuales generaron informes que se publicaron en la página de internet del programa.

Las evaluaciones de 2001 a 2006 atienden a la demanda de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos ante el Congreso de la Unión y autoridades de la SEP, se realizaron a solicitud de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP (Subsecretaría de Educación Básica a partir de 2005) para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación (LPEF) y cumplir así con la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo. En el periodo 2004-2006 las evaluaciones señalan su respuesta a la demanda de Evaluación de Resultados estipulada en el Decreto de Presupuesto de Egreso de la Federación (antes LPEF) con el propósito de que los resultados fueran considerados en el proceso de análisis y aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal. Las evaluaciones de este periodo tienen un carácter intermedio y se complementan entre ellas. La evaluación de 2001 se llevó a cabo cuando el programa tenía menos de un año de haber iniciado formalmente sus operaciones, en este sentido se enfocó en detectar problemas iniciales en el diseño de la política basado en los fundamentos de la política educativa del modelo propuesto por el programa. Las evaluaciones siguientes fueron trabajos que continuaron y complementaron lo iniciado

en 2001 y pretendían identificar nudos problemáticos en la organización y operación del PEC de manera que pudieran aportar elementos de análisis que fueran de utilidad tanto para emitir un juicio sobre el Programa como para contribuir a identificar problemas y a partir de ahí proponer soluciones técnicas a su mejoramiento.

La segunda evaluación aportó un análisis de la estructura y organización a través de una primera aproximación a la Coordinación Nacional del Programa y las Coordinaciones Estatales. A tres años de puesto en marcha el programa la tercera evaluación y las sucesivas buscaron detectar los nudos problemáticos en el proceso de diseño e implementación que pudieran obstaculizar el cumplimiento de los objetivos a mediano y largo plazo y proponer soluciones técnicas para su mejoramiento. En este sentido se enfocaron en la evolución de los indicadores de resultados analizando la capacidad de adaptación y cambio en los estados. Por lo tanto, se presentó un primer estudio sobre la relación entre los supervisores y asesores técnico pedagógico con las autoridades educativas y la escuela, relación básica en el logro de los estándares de desempeño del centro escolar. Las evaluaciones de 2004 y 2005 recabaron la evolución y el avance en el logro de metas y rediseño de procesos a nivel nacional y estatal, cubrieron la última fase de gestión institucional e iniciaron un acercamiento a la gestión escolar. La evaluación del 2006, que cubrió el ciclo escolar 2006-2007, presentó a detalle los cambios realizados a las RO desde el ciclo 2001-2002, el diseño institucional del PEC y los principales indicadores de gestión e impacto. El objetivo fue integrar la información de los seis ciclos escolares que había llevado el programa y emitir un juicio sobre su evolución general, sus logros y alcances hasta ese momento.

En 2007 las evaluaciones sufrieron cambios debido a la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que impulsó el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño, y a la publicación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública que establece que los programas sujetos a Reglas de Operación deben ser evaluados y monitoreados a fin de fomentar una gestión basada en resultados. La normatividad añade que los programas y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo que son objeto de seguimiento y evaluación. Entre los programas prioritarios y de interés público se encuentran los programas de educación obligatoria. En este sentido, al ser el PEC un programa federal, de educación

básica (obligatoria) y que desde su creación contó con Reglas de Operación se sujeta a toda esta nueva normatividad y marco de evaluación por resultados.

Los tipos de evaluación llevados a cabo dentro del marco de la evaluación orientada a resultados, a cargo del CONEVAL en el aspecto técnico, son la Evaluación de Consistencia y Resultados, que analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores. Evaluación de Indicadores, que analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados. Evaluación de Procesos, que analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Evaluación de Impacto con el propósito de identificar con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal. Y por último, la Evaluación Específica que son evaluaciones realizadas mediante trabajo de gabinete y/o de campo y que los Lineamientos no contemplan. En el marco de estas reformas, a partir del 2007 las evaluaciones del PEC se adaptaron a estos tipos de evaluaciones, realizándose así Evaluaciones de Consistencia y Resultados, y Evaluaciones Específicas de Desempeño.

La normatividad establece que las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos, en este sentido en 2007 siguió siendo el CIDE la institución que realizó la Evaluación de Consistencia y Resultados, donde además de la presentación del informe se anexó una ficha técnica de la evaluación. El documento señaló que la evaluación es una respuesta a los requerimientos establecidos en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2007 de los Programas Federales de la APF cuya finalidad es identificar acciones y compromisos específicos que deberán realizar las dependencias y entidades para mejorar su desempeño, en el marco del SED previsto en la LFPRH. En este sentido, la Coordinación Nacional del PEC presentó una matriz de indicadores ante la SHCP. La evaluación y el informe son un reajuste a las evaluaciones previas de diseño en base a la matriz de indicadores, y que desarrolla el análisis sobre la consistencia y resultados del programa. El formato de evaluación se ajustó a los lineamientos establecidos por el CONEVAL para la operación de programas públicos sujetos a RO, sin embargo a pesar de que los evaluadores señalaron que su esquema y estructura no se correspondía con las características del programa, intentaron ajustarlo lo más posible a los términos de referencia propuestos por el CONEVAL.

La evaluación incluyó el diseño del programa y la contribución del PEC a los objetivos estratégicos nacionales, la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores, la población potencial y objetivo, la vinculación de las RO con los objetivos del programa y su complementariedad con otros programas federales. Se analizó que el programa contara con instrumentos de planeación actualizada y orientada hacia resultados, además de que logrará una cobertura adecuada considerando su fin y propósito. Se evaluó la operación del programa mediante sus principales actividades y procesos establecidos en las RO, así como la percepción de la población objetivo, y los instrumentos de medición sobre el cumplimiento de sus objetivos.

En 2008, 2009 y 2010 el CONEVAL llevó a cabo Evaluaciones Específicas y de Desempeño a través de gabinetes de consultoría externa. De ellas se publicaron informes finales, informes ejecutivos, y fichas técnicas. La finalidad fue mostrar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa a partir de una síntesis de la información contenida en el SED y mediante el análisis de indicadores estratégicos, de resultado, de servicio y de gestión que permitiera conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos presupuestarios. Estas evaluaciones, al igual que la anterior, estuvieron basadas en las evaluaciones previas del PEC, sin embargo sus resultados y calidad fueron cuestionadas por los responsables del programa y sus dependencias, por lo que el CONEVAL se vio obligado a hacer algunas observaciones acerca de las limitaciones del proceso de evaluación y seguimiento de los indicadores de gestión y resultados (Acosta, 2011) y a colocar en la página web, además de los documentos antes señalados, un documento de “posicionamiento” del programa en relación a los resultados de la evaluación.

Al ser el PEC parte de los Programas para el Mejoramiento de la Educación Básica 2009 y estar dentro del listado de las Evaluaciones Integrales del Desempeño de los Programas Federales, la evaluación de 2009 formó parte de la Evaluación Integral del Desempeño de los doce programas de la temática de “Educación Básica” que analizó la problemática atendida, la pertinencia de los programas como instrumento para resolver la problemática, y los principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto. La evaluación del 2010 estuvo basada además en los resultados de dos evaluaciones de impacto, una realizada por la Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard y otra por el Banco Mundial. La evaluación del 2010 siguió formando parte de los seis Programas de Mejoramiento de la Educación Básica 2010 y de la Evaluación

Integral de Desempeño de los Programas de Mejoramiento de la Educación Básica 2010-2011.

La evaluación de 2011 estuvo a cargo del Colegio de México, quien realizó una Evaluación de Consistencia y Resultados correspondiente al ciclo escolar 2010-2011 en base al modelo de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL. Incluyó un análisis del diseño del programa, la alineación de los objetivos del programa con los objetivos de los planes estratégicos (PND 2007-2012, Programa Sectorial de Educación 2007-2012, objetivos del milenio planteados por la UNESCO), indicadores de desempeño, población atendida por el programa y criterios para focalizar a las escuelas.

En cuanto a evaluaciones cualitativas realizadas en el centro escolar el PEC también las comenzó en el 2001. Hay dos estudios publicados y a partir de 2008 no hay más evidencia de esas evaluaciones, al menos no hay informes ni resultados publicados en los sitios web del PEC o demás instituciones relacionadas con la evaluación y evaluación de políticas educativas. En 2005 se publicaron una serie de resultados sobre evaluaciones realizadas a escuelas primarias en tres fases, una por cada ciclo escolar, durante los años 2001 y 2004 a los ámbitos de prácticas pedagógicas, gestión escolar y participación social. Los estudios fueron realizados por Heurística Educativa, que es un equipo consultor externo a la SEP dedicado, entre otras cosas, a la investigación educativa y a la evaluación de programas y políticas.

El número de escuelas primarias contempladas en la evaluación fue de 476, mismo que no cambió durante los tres años, salvo cuando se dieron de baja algunas escuelas del programa (65 escuelas). El trabajo contó con la participación de todas las áreas estatales de evaluación, quienes recibieron un diplomado impartido por Heurística Educativa en “Evaluación cualitativa de programas educativos” durante el tiempo que duró el estudio. El apartado de gestión escolar incluyó el impacto del contexto de las escuelas PEC, el proyecto escolar como instrumento de organización y planificación en las escuelas, liderazgo escolar, organización y clima escolar, normatividad y funcionalidad de la escuela, equipamiento e infraestructura, y autoevaluación de la escuela. Respecto a la participación social se pretendió mostrar el comportamiento de los Consejos Escolares de Participación Social, y la participación de las familias en el aprendizaje escolar de sus alumnos.

En 2008 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) llevó a cabo una Evaluación de Consistencia y Resultados. La evaluación se ubicó en el contexto de la escuela y fue solicitada por la Coordinación General del PEC y avalada por la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP con el objetivo de hacer una evaluación externa sobre el seguimiento en el cumplimiento de las metas del PETE que realizan las escuelas, y así definir estrategias metodológicas e instrumentos de apoyo para el monitoreo, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos de planeación estratégica y operativa realizadas en las escuelas. Todo dentro del contexto del Enfoque del Marco Lógico. La evaluación revisó los procesos de gestión de las escuelas, sin embargo no contó con una muestra representativa.

Este repaso por las evaluaciones cualitativas del PEC nos muestra que se realizan dos tipos de evaluaciones dentro del programa. Una⁵⁰ que es realizada o solicitada por el área nacional responsable de evaluación educativa en apoyo con las coordinaciones nacionales y estatales del PEC. Y otra que es externa realizada por instituciones académicas y más recientemente por el CONEVAL, cuyo objeto es presentar ante el Congreso de la Unión un informe sobre los avances y resultados del programa hasta ese ciclo.

Sin embargo, el énfasis en la evaluación del programa ha estado determinado por la rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión enmarcada por una evaluación de resultados que dé elementos para la integración del presupuesto de egresos. La evaluación a nivel escolar ha sido la menos atendida, y cuando se ha realizado no ha considerado una muestra representativa, sin mencionar que a partir de 2008 no hay evidencia pública sobre evaluaciones de este tipo. El sitio web de Escuelas de Calidad, atendiendo a la demanda de los LGEPF dentro del marco de la evaluación por resultados de la SHCP y el CONEVAL acerca de publicar los informes y resultados de las evaluaciones, publica las evaluaciones de cada año. Sin embargo, al no ser demandadas las evaluaciones cualitativas en las escuelas por la normatividad hacendaria, no aparecen evaluaciones constantes de este tipo.

La evaluación a nivel escolar necesita seguir avanzando y afianzándose en este nivel que es de suma importancia, pues finalmente son ellos quienes ponen en marcha la

⁵⁰ Además de la evaluación cualitativa que realiza la SEP, también está la cuantitativa mediante la aplicación de pruebas a los alumnos en las escuelas primarias.

política educativa, al ser el último nivel en la implementación del programa, y de ellos depende en gran medida el éxito o no del programa. Los programas como el PEC surgieron con la idea de que el traslado de las decisiones educativas al nivel del centro escolar promueve la participación de todos los involucrados en la toma de decisiones y, en este sentido, se le dieron más responsabilidades a las escuelas para que gestionaran ellas mismas su funcionamiento. Si el PEC otorga protagonismo a la escuela en la mejora de la calidad educativa, la evaluación de las actividades que ésta realice no puede quedar fuera de evaluaciones constantes y permanentes que permitan su mejora (tanto en los centros escolares como en las acciones de la política educativa y programas) y orienten investigaciones o cuestiones teóricas que aumenten el conocimiento en el ámbito educativo.

Las evaluaciones en este nivel completan los demás tipos y enfoques realizados en otros niveles de la administración pública. Surge aquí el mismo dilema que con las evaluaciones de desarrollo social, y el PEC no debe enfocarse solamente en las evaluaciones técnicas y el cumplimiento de los objetivos que demande la SHCP, sino que también debe poner énfasis en el ámbito del problema que se busca superar y para ello las evaluaciones cualitativas en los centros escolares son básicas, pues con ello darán ese carácter integral a las evaluaciones que tanto buscamos.

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍA. MARCO PARA EL ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es presentar, en primer lugar, la metodología seguida en esta tesis doctoral y, en segundo lugar, el marco para el análisis y valoración del Programa Escuelas de Calidad en el estado de Hidalgo, mismo que nos sirve para indicar la secuencia de exposición para los capítulos 5 y 6 y que presentamos en forma de criterios. Iniciamos con un primer apartado metodológico, en el cual establecemos la definición de evaluación de políticas públicas que guía esta tesis doctoral, definición que utilizamos en el sentido amplio de evaluación. Exponemos el tipo de evaluación a realizar, haciendo énfasis en el carácter formativo, intermedio y externo de la misma, además de exponer la conveniencia de realizar un estudio de caso, señalando también el porqué valorar el diseño e implementación y no los resultados del programa. Indicamos asimismo el espacio temporal del estudio, los actores que forman parte en la evaluación, las escuelas elegidas y los criterios de selección de las mismas. Además establecemos la manera de recopilar y analizar los datos y las fuentes de información utilizadas.

Un segundo apartado se refiere a la fundamentación de los criterios de valor en la cual basamos nuestra parte empírica (análisis y valoración del PEC). Analizamos el diseño e implementación como enfoque metodológico y exponemos el concepto y objetivos de cada uno de ellos, además de los principales criterios señalados por estudiosos en el campo de la evaluación. Sin embargo, estas dimensiones no son suficientes para la valoración del programa, y habiendo desarrollado el tema de la calidad educativa en el Capítulo 2, ahora establecemos de manera precisa los criterios prevalecientes en la actualidad para mejorar la calidad educativa con énfasis en los centros escolares. Esto debido a que el programa a analizar pretende mejorar la calidad educativa, así que es necesario adentrarnos en ella y sus criterios para una adecuada valoración.

Como lo expusimos en la Capítulo 1, el decidir qué tipo de evaluación realizar está condicionado por las preguntas clave a las que queremos dar respuesta en la evaluación, por los objetivos y por los criterios de valor a utilizar. Así entonces, y retomando los objetivos establecidos en la introducción, nuestro interés se centra en conocer ¿Cómo se ha desarrollado el diseño y sistema de gestión del programa?, ¿Cuál es el papel que desempeñan el contexto socio-cultural y escolar en el proceso de implementación del programa?, ¿Cómo se implementa el programa en los centros escolares? y ¿Cuál es la perspectiva de la comunidad escolar respecto del programa? En consecuencia, en este último apartado presentamos de manera concreta los criterios para el análisis valorativo del PEC, los cuales hemos extraído de lo expuesto en el apartado anterior y que se han ajustado al caso de estudio. Así, los agrupamos en cuatro dimensiones:

1. Diseño y sistema de gestión del programa, analizando la pertinencia lógica del diseño, la idoneidad del programa respecto del problema y la adecuación del sistema de gestión.
2. Contexto socio-cultural y escolar, donde tomamos en cuenta las características socioculturales de las madres y padres de familia, las características socioculturales de los docentes y la ubicación y características de las escuelas.
3. Implementación del programa, agrupado bajo un elemento clave que es la gestión escolar participativa, pero desglosándolo en cuatro subelementos básicos en el programa: gestión dentro de la escuela, participación social, planes escolares y evaluación en los centros escolares.
4. Perspectiva de la comunidad escolar, que abarca la satisfacción con el programa por parte de todos los involucrados en la escuela.

1. METODOLOGÍA

Tenemos claro que hoy en día la evaluación no es una actividad limitada a la fase final y de resultados de una intervención pública, sino todo lo contrario, se lleva a cabo desde el mismo diseño del Programa. En esta tesis nos enfocamos en la evaluación de políticas públicas como un estudio sistemático con el fin de llegar a la valoración de las diferentes intervenciones y prácticas llevadas a cabo por un programa, con la intención de conocer la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, y el proceso de aplicación (gestión y ejecución) del programa, para ubicar posibles líneas de mejora de las acciones de las políticas públicas o programas, así como guiar acciones futuras que generen nuevas investigaciones o cuestiones teóricas que aumenten el conocimiento en el ámbito educativo o de evaluación.

Por lo anterior, en la evaluación de esta tesis doctoral nos enfocamos en valorar el diseño e implementación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el estado de Hidalgo, México. Nuestra atención se centra en valorar el diseño de las acciones propuestas por el gobierno para dar respuesta al problema de la baja calidad educativa, así como valorar el mecanismo de gestión diseñado para hacer llegar el Programa a la población objetivo, y valorar la aplicación del mismo en el lugar donde las acciones deben ocurrir y con los destinatarios del programa, es decir, la escuela y la comunidad escolar. Así, siendo el objeto de estudio de esta tesis doctoral la evaluación de políticas públicas, nuestro caso empírico y objeto de análisis y valoración (evaluación) es el Programa Escuelas de Calidad, concretamente en el estado de Hidalgo, México, como la acción principal que pone en marcha el gobierno federal para elevar la calidad y equidad de la educación básica a partir del año 2001.

Elegimos el estudio de caso porque, como señala Stake (1998), es estudiar la particularidad y complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes. Además de que se enfoca en una descripción profunda, análisis y síntesis de un programa en particular en su contexto geográfico, organizacional y cultural, examinando de cerca sus operaciones internas y el uso de los insumos y procesos para producir resultados. Aunque Stufflebeam (2000, 2007) no considera el estudio de caso como un enfoque que tienda a la mejora y rendición de

cuentas, nosotros con la valoración de las acciones elegidas sí buscamos elementos de mejora del programa.

Considerando que al momento de realizar la investigación el Programa tenía poco tiempo de haberse puesto en marcha, se descartó la idea de realizar una evaluación de resultados, dando prioridad al diseño e implementación. En este sentido, para el análisis del diseño hemos considerado las Reglas de Operación del Programa a nivel nacional las cuales rigen el programa en todo el país. Como parte del diseño consideramos pertinente realizar también una revisión de diversos textos y documentos, tanto nacionales como internacionales, relativos al problema que el Programa está tratando, en este caso, la calidad educativa. Esto, con la intención de conocer la lógica del Programa mediante el análisis del marco interpretativo del mismo, y así identificar a los actores que participan en la definición del problema, lo que se presenta como problema, las soluciones que se ofrecen y el equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico.

El PEC es un programa que se aplica a nivel nacional, pero nuestro propósito no es hacer comparaciones de la implantación del Programa entre un estado y otro, sino más bien optamos por adoptar una postura más local y centrarnos en un solo estado analizando el diseño de su sistema de gestión y la puesta en marcha de las acciones del Programa en los centros escolares, donde la comparación más bien se realiza entre las cuatro escuelas primarias seleccionadas. Este análisis gira en torno a tres aspectos importantes del Programa, como son la participación social, la gestión dentro de la escuela, y sus planes escolares.

En cuanto al tipo de evaluación utilizado, se trata de una evaluación *formativa*, en el sentido de que fue realizada durante la aplicación del programa con el propósito de conocer cómo se estaban desarrollando las actividades del programa y así localizar puntos críticos. Es una evaluación *intermedia*, debido a que se pronuncia sobre la validez de la intervención, la pertinencia de los objetivos considerados y la calidad del sistema de gestión del programa con el objetivo obtener información significativa. También es una evaluación *externa* ya que es realizada por alguien ajeno al programa.

Respecto a la fase analizada es, en primer lugar, una evaluación de *diseño* puesto que analizamos el programa en relación al problema sobre el que se quiere actuar, poniendo especial atención en los actores que participan en la definición del problema,

lo que se presenta como problema y las soluciones que se ofrecen. En consecuencia, analizamos también la teoría de cambio del programa, sus destinatarios, sus objetivos, y los antecedentes históricos de la intervención. En segundo lugar, es una evaluación de la *implementación o proceso*. Por un lado, ponemos énfasis en los mecanismos de gestión del programa establecidos en el estado de Hidalgo, para lo cual tomamos en cuenta los objetivos y estrategias de gestión diseñados, las tareas y responsabilidades de los gestores, la promoción y difusión del programa y la capacitación y acompañamiento técnico hacia los receptores del programa. Por otro lado, ponemos atención en la puesta en marcha del programa en los centros escolares centrándonos en la gestión dentro de la escuela, la participación social en la misma y los planes escolares. Esto con la finalidad de saber si las diferentes prácticas y esfuerzos en la intervención son llevados a cabo como se especifican en el diseño del programa.

Por espacio temporal, hemos decidido abarcar del año 2001 al 2005. Consideramos iniciar el estudio en el 2001 ya que es el año en que nació el Programa y se incorporaron a él las primeras escuelas y abarcar hasta el 2005, pues quisimos que al momento de realizar las investigaciones de campo se conociera el funcionamiento que en ese momento estaba teniendo el Programa y no sólo saber de su funcionamiento por el análisis documental, cuestionarios o entrevistas.

Los actores considerados para tomar parte en la evaluación fueron las personas encargadas de gestionar el programa en el estado de Hidalgo, es decir, la Coordinación Estatal del Programa a través del jefe de departamento académico. De igual manera consideramos a todos los miembros de la comunidad escolar: directora, personal docente, padres y madres de familia, y alumnos/as.

Con el propósito de lograr los objetivos establecidos en esta tesis, relativos a la puesta en práctica de las actividades propuestas por el Programa a las escuelas para transformar su gestión escolar, se eligieron cuatro escuelas primarias del estado de Hidalgo. Para seleccionar a las escuelas participantes se fijaron los *criterios de selección* en función del ámbito social y grado de marginalidad de la localidad, y del tiempo incorporadas al Programa. Para conocer más a detalle el porqué de esos criterios, se describen a continuación:

- Ámbito social y grado de marginalidad. Seleccionamos dos escuelas primarias de la capital del estado, Pachuca, una de ellas localizada en la zona urbana con una marginalidad muy baja y la otra en las afueras de la capital con una marginalidad media; una tercer escuela ubicada en otro municipio urbano del estado con una baja marginalidad y la última en un municipio rural con una alta marginalidad⁵¹. Esto nos permitió obtener un panorama general de cómo el Programa Escuelas de Calidad era implementado en zonas con distintos niveles de desarrollo, así como con una población en condiciones sociales y económicas distintas, al igual que su forma de ser y pensar. Una de las cosas más notables que pretendimos con esto fue dar cuenta de si en cada escuela se creaba el proyecto de acuerdo a las necesidades y condiciones de la misma, necesidades y condiciones que muchas veces eran diferentes en cada centro escolar, y si todos estaban dispuestos a participar con la misma intensidad. Siendo todos estos datos una base para establecer un posible juicio sobre el grado de éxito o fracaso parcial del Programa, ya que el éxito total del mismo se medirá en base a los logros académicos de los estudiantes, pero el saber cómo se desarrollan los procesos que dan lugar a los mismos resulta también imprescindible.

- Tiempo incorporadas al programa. En el 2001, año en que nace el PEC, sólo 49 escuelas en el estado de Hidalgo estaban incorporadas al Programa, para el periodo escolar 2002-2003 eran un total de 153 y en el 2003-2004 el Programa llegaba a 171 escuelas primarias⁵². De las cuatro escuelas primarias elegidas, tres de ellas ingresaron al programa durante el primer año de puesta en marcha y la cuarta lo hizo en el ciclo escolar siguiente, pero las cuatro escuelas coinciden en que hasta el 2005 continuaban dentro del Programa. Esta elección se debe a que fueron pocas las escuelas primarias que ingresaron en el 2001 y resultó difícil encontrar escuelas que cumplieran con las características que buscábamos y que hubieran iniciado en el primer año y continuaran en el Programa en el 2005.

⁵¹ El INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) identifica a los municipios en 5 niveles de marginalidad, que van desde muy baja a muy alta, pasando por una baja marginalidad, una media marginalidad y una alta marginalidad. La mayor parte de las escuelas incorporadas al PEC son escuelas de muy baja marginalidad. El índice de marginación ordena las entidades federativas y municipios según el impacto global de carencias que padece la población, como la falta de resultado de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relaciones con la residencia en localidades pequeñas (Índices de Marginación 2000, CONAPO, 2001).

⁵² El número total de escuelas para el ciclo escolar 2002-2003 fue de 241 y para 2003-2004 fue de 322 escuelas de educación básica. <http://www.escuelasdecalidad.net/pub/escuelas/escuelas.html>.

Debido lo imprescindible que es contar desde un inicio con la colaboración y apoyo de las partes involucradas en la investigación, contactamos desde un inicio con la Coordinación Estatal de Programa para plantear el estudio y conseguir su apoyo con el personal de las escuelas. En una segunda instancia, nos dirigimos a las directoras solicitando su apoyo y exponiendo los motivos y fines de la investigación, haciendo hincapié en los fines meramente académicos. De esta manera, las dos partes involucradas en el Programa y en nuestra investigación estuvieron informadas de lo que pretendíamos hacer, contando así con su apoyo.

1.1. Recopilación y análisis de la información.

A raíz de que el programa analizado es un programa social, el uso exclusivo de técnicas cuantitativas resulta insuficiente, siendo necesario apoyarnos en técnicas que nos permitan un mayor acercamiento con las personas. Así, combinamos dos técnicas creyendo que es la forma más óptima de realizar una evaluación. Las técnicas cuantitativas nos fueron de utilidad al mostrar datos estadísticos sólidos, mediante el uso de cuestionarios. Las técnicas cualitativas las utilizamos para comprender el funcionamiento del programa a través de la percepción y actividades de los participantes, mediante entrevistas abiertas, análisis textuales y visitas al lugar donde la información de generaba.

La *información documental* recabada se refirió básicamente al Programa y a las escuelas participantes. El principal documento consultado y analizado fueron las Reglas de Operación del PEC para analizar el diseño del Programa, además de los planes escolares de las primarias elegidas para conocer el contexto y actividades de cada una de ellas. También consultamos varios documentos, tanto nacionales como internacionales, emitidos en materia educativa con el propósito de conocer las bases del Programa y su adecuación a las exigencias mundiales. Utilizamos *cuestionarios* para percibir el sentir de los implicados hacia el Programa, conocer lo que un número mayor de personas opinan sobre él, su experiencia y grado de participación en el mismo. Elaboramos tres modelos de cuestionarios, los cuales aplicamos, cada uno, al personal docente, padres y madres de familia y alumnos/as.

Respecto a los docentes, decidimos incluir al total de la población, 40 profesores⁵³. Sin embargo, en los días de levantamiento de datos algunos docentes no asistieron y algunos más simplemente no regresaron el cuestionario, siendo 27 el número total de docentes encuestados. En cuanto a los tutores, elegimos a los grupos de 3ro., 4to., 5to. y 6to. para entregar a los alumnos el cuestionario y ellos a su vez lo entregarán a su madre o padre y lo regresarán y entregarán con su profesor debidamente relleno. Elegimos estos grupos por tratarse de tutores que han estado trabajando ya con el Programa y podrían ofrecer más datos respecto al mismo, incluso había quienes estuvieron cuando la escuela decidió ingresar al PEC y algunos más que conocían del funcionamiento de la escuela sin el apoyo del PEC. Veintiocho fueron los grupos de 3ro. a 6to. en las cuatro escuelas. Se entregaron diez cuestionarios por grupo, sin embargo no todos los alumnos regresaron el cuestionario. En total, se obtuvieron 259 encuestas contestadas. Respecto a los alumnos, los cuestionarios se aplicaron en los últimos tres grados escolares: 4to, 5to. y 6to. (10, 11 y 12 años de edad), debido a que son los que mejor podían responder a las preguntas y aportar su experiencia y opinión del Programa a la investigación. Había veintidós grupos en estos grados y se aplicó el cuestionario a todos los alumnos que se encontraban en el salón de clases el día del levantamiento de datos. En este sentido, se le pidió al docente unos minutos de su clase para que los alumnos respondieran el cuestionario, y se obtuvieron 422 cuestionarios. En total se obtuvieron 708 cuestionarios respondidos.

Las *entrevistas abiertas* semiestructuradas nos permitieron conocer más detalles del Programa y su implementación, detalles que no encontramos en los documentos, llegando así más a fondo sobre el desarrollo del Programa. Dichas entrevistas las realizamos al coordinador académico estatal del PEC, a las cuatro directoras de los planteles educativos, al personal docente, a padres y madres de familia, con el propósito de conocer qué actividades estaba desarrollando el Programa y cómo las estaba llevando a cabo, además de conocer las percepciones y opiniones sobre el Programa. Se entrevistaron a 22 docentes: 6 en Cuauhtémoc y Francisco Rivero Nava, y 5 en Lázaro Cárdenas y Magisterio Digno. Respecto a los tutores, se entrevistaron a un total de 14: 3 en Francisco Rivero Nava, Lázaro Cárdenas, y Magisterio Digno, y 5 en Cuauhtémoc.

⁵³ Cuauhtémoc tiene 9 grupos y atiende los seis grados: 4to., 5to. y 6to. con dos grupos. Lázaro Cárdenas atiende a dos grupos por grado, 12 grupos en total. Francisco Rivero Nava atiende a un grupo por grado, 6 grupos en total. Magisterio Digno atiende 13 grupos: dos grupos de 1ro. a 5to. grado, y tres grupos para el 6to. grado.

No pretendimos ampliar la muestra de docentes y tutores entrevistados, pues la encuesta nos proporcionaría la información, sin embargo las entrevistas fueron útiles para contrastar datos y conocer la reacción ante las preguntas. El guión de entrevistas se basó en los cuestionarios aplicados.

1.2. Fuentes de información

La información requerida era la relativa al Programa, a su diseño y actividades que realizaba. Con la intención de que las fuentes elegidas fueran fiables y asequibles, establecimos como principales fuentes de información los documentos oficiales relativos al PEC, la Coordinación Estatal del Programa Escuelas de Calidad en el estado de Hidalgo y a las cuatro escuelas primarias participantes, además de los documentos nacionales e internacionales emitidos en materia educativa. Los documentos oficiales relativos al PEC nos permitieron conocer a detalle el diseño y actividades del Programa. La Coordinación Estatal del PEC nos proporcionó la documentación relativa al Programa, así como los datos necesarios para conocer la gestión del mismo y cómo éste llegaba a las escuelas. Las cuatro escuelas participantes, a través de la comunidad escolar, son las que nos proporcionaron los datos necesarios para realizar el análisis comparativo relativo a la implementación del Programa. Finalmente, los documentos emitidos en materia educativa nos permitieron conocer las líneas que se siguen actualmente en educación y qué es lo que se diagnostica como problema y cuáles son las soluciones que se proponen.

2. FUNDAMENTACIÓN

Como lo hemos expuesto en el Capítulo 1, las preguntas a las cuales queremos dar respuesta en la evaluación y los objetivos de la misma definirán la fase del programa que evaluaremos (tipo de evaluación) y los posibles criterios de valor. Debido a que nuestras preguntas y objetivos de evaluación se corresponden con las fases de diseño e

implementación, en este apartado exponemos los criterios de valor que algunos de los autores más destacados en el campo de la evaluación han propuesto para llevar a cabo una evaluación de las políticas públicas o programas en estas fases. De igual manera, al corresponder nuestro caso empírico a un programa educativo, es indispensable también la revisión de la literatura educativa y conocer los criterios actuales para valorar programas en este ámbito, poniendo especial énfasis en los criterios para mejorar la calidad educativa (propósito principal del programa analizado).

2.1. La evaluación del diseño de programas

Concepto y objetivo

El que un programa cuente con un diseño adecuado es una de las condiciones para que se puedan dar los resultados que se esperan de él. El diseño no solamente implica los objetivos y la elaboración de pasos a seguir en el programa, sino también un estudio del problema a tratar, de sus antecedentes y, agregamos además, un análisis de cómo se ha enmarcado el programa respecto de la legislación y políticas tanto nacionales como internacionales. Osuna (2000) considera que cualquier tipo de intervención pública parte, o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad, es decir, de sus problemas y necesidades, y de las causas y consecuencias de los mismos, ya que sólo a partir de la correcta identificación de éstas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos.

Esto no puede ser de otra manera ya que los programas son aplicados en personas reales con problemas y demandas reales y en contextos que cambian constantemente, así que no podemos elaborar un programa sin antes conocer la realidad y contexto en que vivimos. Así entonces, el objetivo principal de evaluar el diseño de un programa es analizar el programa en relación al problema sobre el que pretende actuar o, en palabras de Tamayo Sáez (1997: 308), “asegurar la correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención”.

Criterios en la evaluación del diseño

Como lo hemos venido mencionando, esta fase de evaluación involucra el acercamiento al problema a tratar y diseño del programa en sí mismo. Una de las metodologías que nos parece más interesante y completa para analizar esta etapa de la evaluación es la propuesta por Osuna (2000). Él propone analizar tanto la racionalidad y la coherencia en el diseño del programa. Por **racionalidad** se refiere a la relación clara entre problemas, causas y objetivos, lo que significa, por una parte, evaluar el diagnóstico plasmado en el programa, es decir, su *relevancia*, y, por otra parte, evaluar la calidad y adecuación de la definición de los objetivos o su *pertinencia*. La **coherencia** hace referencia a la óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos, para ello es necesario evaluar la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y la estrategia diseñada para su consecución. El desarrollo de estas actividades comprende dos niveles de análisis; el primero se refiere a una *coherencia interna*, es decir, a una articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas. El segundo nivel se refiere a una *coherencia externa*, es decir, a un análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener complementariedad, en el tiempo o en el espacio. Veamos de manera más detallada y operativa estos elementos.

a) Relevancia

Para evaluar la **calidad del diagnóstico**, que es de lo que se trata la relevancia, los aspectos a analizar son la *definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo* y el *análisis del contexto socioeconómico externo*. El primer aspecto incluye la determinación del tamaño, distribución y densidad de los problemas que afectan al ámbito de actuación del programa y de las potencialidades susceptibles de ser aprovechadas. Asimismo, incluye la delimitación correcta de la población objetivo a la que va dirigida el programa. El objetivo es conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los problemas y potencialidades, y la población objetivo. Respecto al apropiado establecimiento de los problemas y fortalezas, se exige que sean:

- Explícitos.- estar claramente resaltados como tales y no incluirse en una estructura discursiva de donde sea prácticamente imposible extraerlos.
- Conceptualmente claros.- no permitiendo dudas ni ambigüedades sobre el modo y la forma en que se exponen ni sobre su contenido.
- Rigurosos.- proporcionar una imagen “fidel” de la situación de la población objetivo sobre la que se pretende intervenir.
- Completos.- que definan exhaustivamente la realidad objeto de intervención.
- Medibles.- las necesidades deben aparecer, en la medida de lo posible, cuantificadas. Ser mensurables.
- Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se basa el diagnóstico; y si han participado agentes claves, gestores, ejecutores y afectados por el problema.

La delimitación de la población objetivo hace referencia al grupo de personas que reúne las características apropiadas para su participación en el programa y su motivación e interés en el mismo para asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención. Los aspectos a evaluar son:

- Comprobar si se ha realizado un “estudio de necesidades”, es decir, examinar qué problemas y potencialidades afectan a la población destinataria del programa. En caso de que lo haya, analizar su calidad.
- Cuantificación, en términos absolutos o relativos, de la población objetivo.
- Verificar, si se ha determinado, de la forma más exacta posible, las características que debe reunir la población para formar parte del programa y los criterios para su selección.
- La cobertura prevista en el programa, determinando hasta qué punto la definición de la población objetivo incluida en el programa es congruente con las necesidades que se han puesto de manifiesto y con las restricciones financieras y temporales establecidas. Para ello hay que establecer si se prevé o no dar un tratamiento equilibrado a los distintos grupos que forman la población objetivo, y efectuar un análisis sobre las posibles barreras para acceder al programa: conocimiento del mismo por parte de la población objetivo; accesibilidad física, y aceptación psíquica o motivacional.

El *análisis del contexto socioeconómico externo* incluye todos aquellos elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención y que afectan a la misma de forma directa e indirecta, y que a pesar de que los planificadores y gestores no tengan control directo sobre ellos necesariamente hay que considerar para garantizar el éxito de la intervención. Los aspectos a evaluar son:

- La inclusión de estudios de contexto operativo en el programa, identificando las variables que los integran.
- La definición de dichas variables, que deben ser instrumentales y estar dirigidas a la correcta identificación de la problemática sobre la que se pretende actuar.
- La existencia de estudios de proyección de tendencias futuras donde se analicen cómo influirán los elementos del contexto externo en la ejecución del programa y en los resultados e impactos buscados.
- Las fuentes de documentación e información utilizadas para su determinación, las cuales deben ser rigurosas y fiables, actualizadas, homogéneas y comparables temporal y espacialmente.

b) Pertinencia

La pertinencia se refiere al análisis de la calidad en la formulación de los objetivos, y para que exista esa calidad se deben cumplir ciertos aspectos como son:

- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio, medible y observable.
- Que se haya establecido una sola meta o fin. Pueden existir múltiples objetivos pero deben responder a una única meta o fin último. Estos se establecen habitualmente de forma amplia y general. Son los objetivos los que traducen estos fines en términos operativos y concretos. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación, dificultando su determinación y evaluación.

- Que los objetivos sean claros y concretos. No debe quedar ninguna duda sobre su auténtico significado, por lo que, en algunos casos, se recomienda la alusión a una o más variables cuantificadas.
- Que se haya especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta. Se recomienda establecerlos por separado, especialmente cuando afectan a diferentes niveles de planificación, ya que el logro de un objetivo puede verse condicionado, en parte o totalmente, por el logro de resultados de niveles inferiores o superiores.
- Que se hayan previsto unas fechas de consecución de los objetivos.

c) Coherencia interna

Al hablar de coherencia interna Osuna se refiere al análisis de la estrategia. Uno de los primeros aspectos a analizar en este apartado es la *jerarquía de objetivos*, la cual nos permitirá distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada. La lógica sería que utilizando un cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros) se realizan unas actividades que permiten obtener determinados resultados. Estos resultados, por su parte, provocan cambios en las condiciones o variables afectadas y en el entorno socioeconómico del programa (objetivos y meta final). Los aspectos a evaluar son:

- Las hipótesis sobre las relaciones causales entre los distintos niveles de intervención: las variables causales deben estar especificadas en términos mensurables, permitiendo prever qué influencia van a tener ciertas acciones sobre las condiciones que el programa busca modificar.
- Las hipótesis sobre los factores del contexto externo que pueden afectar a los resultados del programa: durante la ejecución es posible que el entorno en el que se desenvuelven las distintas intervenciones varíe sustancialmente y que comprometa su impacto final.
- Que en cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta) no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de las estrategias de actuación propuestas y la valoración de la elección realizada sobre

la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario para que surtan los efectos, etc. La situación ideal es aquella donde se producen sinergias positivas y complementariedad en todos los niveles y entre todos ellos.

- Que los objetivos específicos de un nivel sirvan como marco de referencia de las intervenciones de un nivel inmediato inferior, constituyendo, de hecho, el objetivo global de ese nivel inferior.
- Inversamente, de abajo a arriba, los objetivos específicos de un nivel deberán constituir los resultados que se esperan alcanzar en los niveles superiores, y el objetivo global de un nivel será contribuir a alcanzar el objetivo específico del nivel superior.

El segundo aspecto de la coherencia interna tiene que ver con la *correspondencia entre problemas y objetivos*, la evaluación debe contemplar el análisis de la correspondencia entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos. La pregunta fundamental es: ¿responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo a los distintos niveles de intervención? La congruencia debe darse a los distintos niveles de programación de forma que no existan “saltos” en la planificación y que cada objetivo tenga su reflejo en un problema o potencialidad no adecuadamente explotada. Esto aseguraría que los objetivos perseguidos con la intervención se derivan del diagnóstico realizado y que, por tanto, el programa está bien orientado.

d) Coherencia externa en el diseño

El análisis de la coherencia externa permite valorar el grado de **correspondencia que existe entre un programa y otras intervenciones** que se están ejecutando en su mismo espacio temporal y físico territorial. Este tipo de evaluaciones requiere el análisis de los objetivos e instrumentos de intervención de forma comparada entre los programas que convergen en un territorio o para una población determinada. Habría que contrastar el grado de complementariedad existente y los posibles efectos sinérgicos derivados de la aplicación conjunta de los mismos. La metodología recomendada se basa en el análisis de los problemas, objetivos y estrategias de los programas en sus

distintos niveles de planificación: revisión de las relaciones o vínculos de las cadenas causas-medios de los programas evaluados. La evaluación de la coherencia externa implicaría la búsqueda de *compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc.* y la *adecuación y respeto a una normativa de orden superior*.

Estos elementos son propuestos por Osuna (2000) para evaluar el diseño de los programas. Sin embargo, **Vedung** (1997) en su propuesta de evaluación de proceso⁵⁴ incluye factores que pueden influir en los resultados de las medidas políticas y los resultados del programa, estos factores abarcan desde el proceso de formación de la intervención pasando por la aplicación de la misma. Vedung pretende dejar atrás aquella respuesta clásica de la tesis jerárquica donde las decisiones emanadas desde los altos niveles son perfectamente ejecutadas por los niveles inferiores, y según la cual no hay ninguna brecha entre las decisiones emanadas de la cúspide y los resultados reales, cosa que no sucede en la realidad donde cada decisión en cada etapa afecta a los resultados de una intervención pública. Vedung propone iniciar las evaluaciones de los programas con el **análisis de los antecedentes históricos** de la intervención para continuar con el **diseño del programa**. Detallaremos a continuación estos dos factores.

e) Antecedentes históricos de la intervención.

Para entender realmente cómo las intervenciones y su aplicación ejercen una influencia sobre los resultados no basta con comenzar el análisis en el diseño propiamente dicho del programa, el análisis de los acontecimientos en la fase de formulación de las políticas puede explicar porqué se han obtenido determinados resultados. Existen seis subfactores en la historia legislativa de las intervenciones que tienen un peso especial: si la intervención institucionalizada está en línea o constituye una ruptura con medidas políticas previamente aplicadas; si la reforma se adoptó contando con un fuerte apoyo político, en situación de conflicto político o de consenso y cuál era la postura adoptada por el mundo de los partidos y corporaciones; si el cambio pretendía ser de grandes dimensiones o pequeño; si la intervención propuesta mereció

⁵⁴ Para Vedung la evaluación de proceso tiene por objeto explicar con todo grado de detalle porqué el programa ha condicionado los impactos o no; extrayendo conocimiento sobre la formación del programa, su aplicación y su marco general, como parte de un enfoque explicativo más amplio (Vedung, 1996).

mucha o poca atención durante su formulación; si la intervención se basaba en un propósito serio o si contenía rasgos de política simbólica; y finalmente, si esos organismos públicos, intermediarios privados y destinatarios centrales, regionales y locales que se verían afectados por el programa, participaron o no realmente en su conformación.

El primero de estos subfactores, la *dirección del cambio propuesto*, se refiere a que si determinada ideología política domina las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno durante un prolongado periodo de tiempo, los funcionarios se acostumbrarán a trabajar para determinados tipos de personas, que se interesan por ciertos tipos de problemas. De ello se derivarán formas arraigadas de pensar y pautas o modelos inconscientes de actuación. Si entonces se produce un cambio ideológico entre los que están en el poder, por ejemplo, mediante un cambio del voto en unas elecciones públicas, los nuevos detentadores formales del poder descubrirán que no resulta fácil encauzar a los burócratas en la nueva dirección. Las dificultades de ajuste pueden llegar a convertirse en un obstáculo importante para la aplicación de nuevas medidas políticas.

El *apoyo político*, el segundo subfactor, se refiere a que los programas creados en condiciones de consenso partidista y corporativista son más fáciles de traducirse en resultados prácticos que los programas rodeados de conflictos. Son dos las situaciones conflictivas relevantes. En la primera, el programa es puesto en marcha por una mayoría contra la voluntad expresa de la oposición. En la segunda, el programa se transforma en una situación de compromiso entre los partidarios y oponentes originales, con lo que se asegura una mayoría. Si se adopta en condiciones de consenso político, lo más probable es que el programa se aplique con fidelidad que si se lanza después de conflictos políticos que no se han resuelto mediante una solución de compromiso. El conflicto crea incertidumbre sobre el futuro del programa, lo que probablemente afectará a las instituciones en la fase de puesta en marcha. Incluso los destinatarios del programa pueden verse influenciados por el desacuerdo político y corporativista.

La *magnitud del cambio propuesto* se refiere a que cuanto mayor sea el cambio propuesto, más difícil será la aplicación. Unas reformas pequeñas y graduales se llevan a cabo, probablemente, de manera más satisfactoria que grandes transformaciones revolucionarias. El *nivel de atención* prestado al programa por sus defensores en el proceso de formulación del programa también puede influir en los resultados. Algunos

participantes desaparecerán totalmente y aparecerían otros nuevos. Su nivel de atención se verá afectado por la duración del periodo de adopción de decisiones, el número de participantes y la cantidad de cuestiones competitivas en el orden del día. Cuanto menor sea la atención prestada, más débiles serán la aplicación y los resultados. En cuanto a la *participación en el proceso*, si a los participantes afectados se les permite aportar ideas y argumentos para la formulación de la política, ello dará origen a una cierta legitimidad que, por su parte, facilitará la aplicación y cumplimiento.

Una *política simbólica* significa que el programa se pone en marcha para fines distintos a los de conseguir resultados sustanciales. “La política puede convertirse en un sustituto para la acción, para demostrar que se está haciendo algo sin realmente abordar el auténtico problema... los gobiernos o los responsables de la adopción de medidas políticas desean que se les vea sensibilizados sobre una determinada cuestión, sin que ello implique necesariamente que quieran asumir la responsabilidad de la intervención” (Barret y Funge, 1981: 276). Los responsables de la adopción de las políticas puede que deseen ser vistos como firmes ante una situación, para satisfacer la opinión del partido o reforzar su propio liderazgo o reforzar la fidelidad de sus miembros, asegurarse votos en elecciones o facilitar coaliciones gubernamentales. El objetivo puede ser también el de minar la moral de los miembros de los partidos competidores, reducir su fuerza en elecciones, o debilitar su inclinación a formar coaliciones de gobierno. A efectos simbólicos, basta con iniciar programas y que no sean realmente llevados a cabo. Como es lógico, los funcionarios de los organismos afectados, los operadores de programa a nivel inferior y otros interlocutores del funcionariado pueden percibir que el programa tiene sólo un contenido simbólico y dedicar menos energía a su aplicación de lo que habrían hecho en caso de no ser así (Saetren, 1983; March y Olsen, 1976).

f) Complejidad técnica y claridad del programa

En esta etapa Vedung se refiere a las características propias del programa y señala tres subfactores. Uno es la *complejidad técnica del programa*, pues un programa altamente técnico resultará más difícil de entender y, en consecuencia, más difícil de aplicar, que otro más sencillo y no técnico. El segundo subfactor es la *validez de la teoría del programa*, pero de ésta nos ocuparemos en el siguiente apartado.

El último subfactor se refiere a la *claridad* del programa. La ausencia de claridad se refleja en objetivos oscuros que dificultan a los implementadores y los destinatarios formarse una idea correcta de qué pretenden alcanzar las políticas. Esta oscuridad permite realizar cambios al programa en su concepción original. Muchas veces los documentos políticos contienen indicaciones indeterminadas y difusas y toca a la evaluación clarificar qué se pretende con toda esa confusión. Hay oscuridad lingüística (palabras indeterminadas –implican ambigüedad y vaguedad-, y/o prioridades poco claras que ofrecen dos o más objetivos, pero sin indicación alguna de a cuál de ellos se debería conceder prioridad, y surgen cuando los programas abarcan varios objetivos) y una oscuridad que puede ser lingüísticamente clara pero que consiste en diversas opciones para la acción (probablemente es el resultado de una solución política de compromiso para que el programa contenga, al menos, dos opciones de acción para los organismos encargados de su aplicación a alto o bajo nivel; la principal alternativa puede ser que los encargados de la aplicación deban actuar de determinada manera, pero que tampoco sea obligatorio que lo hagan así, pudiendo actuar de manera contraria). La oscuridad política es con frecuencia intencionada y en un sistema democrático de gobierno va unida a juegos de poder político, o también puede surgir debido a limitaciones o escasez de conocimientos pertinentes.

g) Teoría de cambio del programa

Muchas veces los esfuerzos de un programa pueden no valer la pena si los supuestos en los que se basa son equivocados. Al igual que Vedung, Weiss (1998) pone el énfasis de la evaluación en no sólo responder a la pregunta de si el programa ha funcionado o no, sino que también buscan conocer el camino que ha llevado a que ciertos resultados se produzcan, qué hizo funcionar el programa y a qué se debe que haya sido un éxito o un fracaso. Además, tampoco nos debemos limitar a saber sólo lo que el programa espera alcanzar sino también cómo espera alcanzarlo. La tarea del evaluador es conocer la realidad del programa y no tomar como válidos, a simple vista, las metas establecidas en el mismo ya que muchas de las veces son confusas, vagas y ambiguas. Por lo tanto, Weiss sugiere que para realizar una evaluación que provea datos completos y reales es necesario entender las premisas teóricas en las cuales está basado el programa, lo cual nos lleva a investigar la teoría implícita o explícita del programa.

Varios son los autores que han hablado acerca de la teoría del programa, entre ellos podemos mencionar a Rutman, 1980; Wholey, 1987; Monnier, 1995; Vedung, 1997 y Weiss, 1997 y 1998. Una intervención pública, al menos implícitamente, se basa en una concepción, por un lado, de los elementos determinantes del comportamiento problemático negativamente valorado a cambiar y, por el otro, la conexión entre el programa y estos determinantes (Pressman y Widavsky, 1984; Mazmanian y Sabatier, 1981, 1983; Sieber, 1981: 68 en Vedung, 1997: 238). Así entonces, para Vedung (1997) las teorías del programa constan de tres partes. La primera de ellas se refiere a la hipótesis causal sobre la influencia de uno o más elementos determinantes sobre el comportamiento que el programa se propone modificar. La segunda es la relación entre el programa y el determinante citado en la primera parte como algo asociado con el comportamiento o condición a mejorar. La tercera es la parte normativa, es el valor positivo atribuido a reducir el comportamiento problemático.

Para empezar a definir la teoría del programa debemos preguntarnos qué ideas y suposiciones unen las entradas del programa al logro o consecución de los fines deseados. Por “Teoría” Weiss se refiere al conjunto de creencias que están debajo de la acción, a las hipótesis mediante las cuales se construye el plan del programa. La *Teoría del Programa* serían los mecanismos que median entre la entrega (y recepción) de un programa y la aparición de los resultados. El mecanismo operativo de cambio no son las actividades del programa por sí mismas sino la respuesta que las actividades generan. La teoría de programa pone énfasis en las respuestas de la gente a las actividades del programa.

Pero el programa y su teoría implican otra clase de suposiciones, la cual tiene que ver con pasar del plano de las intenciones a las actividades del programa, es decir, hablamos del plano de la implementación. La implementación implícitamente también incorpora una teoría acerca de lo que se requiere para traducir los objetivos en entrega de servicios y operación del programa, a esta teoría Weiss la llama “*Teoría de la Implementación*”. El supuesto es que si las actividades son conducidas como se planearon, con suficiente calidad y fidelidad al plan se lograrán los resultados deseados. La teoría de la implementación no se encarga del proceso que media entre los servicios del programa y el logro de las metas del programa sino que se centra en la entrega de los servicios del programa.

Tanto la teoría del programa y la teoría de la implementación son complementarias. Cada escenario de actividad supone una reacción propia por parte de los participantes y la actuación de los participantes condiciona el siguiente escenario del programa. Las dos corrientes de actividad tienen que interactuar para producir los resultados deseados. A esta combinación de las teorías es a lo que Weiss llama la “*Teoría de Cambio del Programa*”. Una teoría del programa usualmente incluye los insumos del programa, tales como recursos y apoyos organizacionales; las actividades del programa, las cuales representan la manera en la cual el programa es implementado; y los resultados provisionales, es decir, la cadena de respuestas que se obtiene de las actividades, las cuales se espera lleven a los resultados finales deseados.

La teoría debería trazar la secuencia de suposiciones que muestran cómo las entradas del programa (personal, recursos, actividades) se trasladan a una serie de pasos intermedios hacia los resultados deseados del programa (mejoramiento en las personas, organizaciones, o comunidades). Los micropasos de la teoría pueden ser el marco de trabajo para un estudio de evaluación. Los pasos de la evaluación se desarrollan con el propósito de conocer si los supuestos vínculos de hecho ocurren.

h) Marcos interpretativos

Vedung considera importante antes de hacer un análisis del diseño del programa elaborar un análisis de los antecedentes históricos del mismo para así entender la intervención, su aplicación y su influencia sobre los resultados. La teoría del análisis de los marcos interpretativos sigue un poco este mismo camino, y aunque esta teoría se ha aplicado generalmente al ámbito de los movimientos sociales, Bustelo y Lombardo (2006) y Viñas (2009) lo han aplicado al ámbito de las políticas públicas, en los temas de género y a la catástrofe del Prestige, respectivamente. Nosotros lo retomamos también para aplicarlo a las políticas públicas educativas, específicamente para conocer cómo se enmarca el problema de la baja calidad educativa a nivel internacional y nacional, y su repercusión en el diseño de programas.

El análisis de marcos interpretativos plantea como foco de análisis los documentos, nacionales e internacionales, que han dado forma a las políticas que se llevan a cabo en cierto país o estado, buscando la congruencia entre lo que existe como problema real, lo

que los gobernantes perciben y lo que se hace para solucionar el problema. Un <<marco interpretativo de política>> (policy frame) es “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005: 20 en Bustelo y Lombardo, 2006).

En este sentido, Viñas (2009: 123) señala también que “el análisis de marcos ha demostrado ser un método de gran utilidad para estudiar el proceso de las políticas públicas, y el papel que en este proceso juegan los actores institucionales, políticos y sociales, ya que se centra en la construcción y re-construcción de la realidad que realizan estos actores a través de sus documentos y discursos”. Agrega, que contribuye así a comprender la dinámica del proceso de formulación de esa política, además de demostrar cómo interpretaciones y perspectivas competitivas pueden llevar al diseño de políticas públicas diferentes. Para ella, “enmarcar” es una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja para proveer puntos de referencia para conocer, analizar, persuadir y actuar. Pues en el análisis de políticas públicas no sólo es relevante qué problemas han sido incluidos en la agenda pública, sino cómo se ha definido ese problema.

En este sentido, para Viñas la misma información puede originar definiciones y explicaciones conflictivas sobre un problema. En el contexto de las políticas públicas, un “problema” generalmente se estructura en un diagnóstico (cuál es el problema) y un pronóstico (cuál es la solución) de una cuestión determinada. En la construcción del problema pueden competir diferentes interpretaciones sobre el diagnóstico y el pronóstico. Dentro de las diversas definiciones del problema están, implícita o explícitamente, las representaciones referidas a quién tiene el problema, quién tiene la solución, cuáles son las causas del problema y cuáles son los medios para solucionarlo.

La metodología del análisis de marcos interpretativos a la que hacemos referencia es la desarrollada por el grupo MAGEEQ⁵⁵, la cual asume que “la existencia de

⁵⁵ MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe) es un proyecto de investigación, iniciado en 2003, dedicado a analizar y mejorar las políticas de igualdad de género de la Unión Europea y de sus países miembros, y concretamente la aplicación del concepto mainstreaming de género. Su método característico es el análisis de marcos interpretativos aplicados, en este caso, a textos políticos relacionados con cuatro temas seleccionados para el estudio (violencia de género, conciliación de la vida laboral y familiar, desigualdad de género en la política y derechos de homosexuales). MAGEEQ ha analizado los textos oficiales de las principales instituciones políticas (planes de igualdad, leyes, debates

<<marcos interpretativos>> (policy frames) diferentes en relación con *determinado problema*⁵⁶ influye en la formulación de las políticas” (Bustelo y Lombardo, 2006: 13). En nuestro caso de estudio sería que la existencia de marcos interpretativos diferentes en relación con la calidad educativa influye en la formulación de las políticas educativas. Así, diferentes significados atribuidos a *X* palabra afectan a la manera en que se enmarca cierto problema y las soluciones para ello. Lo que se busca es distinguir las diferentes maneras en las que se enmarca un determinado tema. MAGEEQ asume que todo marco de política tiene un diagnóstico del problema y un pronóstico o solución, sin embargo, el grupo ha añadido tres elementos más a esta estructura básica de *diagnóstico y pronóstico: voz, equilibrio entre diagnóstico y pronóstico* (o distinguir si predomina uno u otro), y las *normas* (analizar lo que se considera explícita o implícitamente como bueno o malo en las posiciones normativas).

Lo que propone el análisis de marcos interpretativos es “identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los <<marcos interpretativos>>, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos/as ofrecen de *cierto* problema y las soluciones propuestas al mismo. (...) pretende provocar una reflexión acerca de la (in) coherencia de las políticas *en cierta área* y de las mejoras que podrán derivarse de un diseño más consistente de las mismas” (Bustelo y Lombardo, 2006: 14). Bustelo y Lombardo (2006: 18) buscan y analizan “las inconsistencias detectadas en la manera de enmarcar el problema y su solución. Destacan los desequilibrios existentes en los distintos temas entre el diagnóstico y el pronóstico del problema y las consecuencias que estos tienen para las políticas”. El análisis de estos documentos se realiza a través de una serie de preguntas guía que se aplican para todos los textos seleccionados, esto en una primera fase. En una segunda fase son estos análisis los que pasan a un segundo análisis, todos cualitativos, y del cual ya se obtiene el código o marco interpretativo dominante.

parlamentarios) en la Unión Europea y en los seis países miembros elegidos, así como textos producidos por el movimiento feminista y los medios de comunicación. El proyecto está financiado por la Comisión Europea en el ámbito del V Programa Marco.

⁵⁶ Las palabras en cursivas son nuestras.

2.2. La evaluación del sistema de gestión e implementación de programas

Concepto y objetivos

El que un programa cuente con un buen diseño es una condición necesaria, pero no es garantía de éxito y obtención de los resultados esperados. Después de esta fase se pone en marcha otra que involucra la actuación del personal encargado de gestionar el programa y de las personas a las que va dirigida la acción. Nos referimos a la puesta en marcha de las acciones propuestas o implementación. Su interés surgió a raíz de la misma preocupación que la evaluación, debido al fracaso de los programas gubernamentales de los años setenta en los Estados Unidos, los cuales se consideraban perfectos, y quizá lo eran en el diseño, pero no tomaban en cuenta las dificultades que la puesta en marcha del mismo acarrea. Se creía que una vez superada la etapa de decisión y haber diseñado unas acciones “perfectas” y transmitirlas a los administradores y administrados, estos las gestionarían o implementarían de la manera estipulada. Este supuesto derivó además de costos excesivos, en que las acciones puestas en la práctica y los resultados obtenidos fueran muy diferentes de las políticas diseñadas y de los objetivos planteados.

Uno de los trabajos pioneros que abrió camino en la investigación de la implementación fue el realizado por Pressman y Wildavsky en 1973 bajo el título de “Implementación. Cómo las grandes esperanzas de Washington son destruidas en Oakland, o por qué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sólo sea un poco”. Otro de los trabajos más citados es el de Bardach (1977) “El juego de la Implementación. ¿Qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?”. La importancia de estos estudios radica en que se plantearon el problema de la puesta en marcha de las políticas y programas públicos. Pusieron en evidencia la gran cantidad de redes y niveles de actores que participaban en la puesta en marcha de un programa, destacaron las relaciones y negociaciones que se daban entre ellos, y resaltaron la aceptación y disposición necesaria por parte de los involucrados en la puesta en marcha del programa para que éste funcionase.

El análisis a varios programas sociales puso en evidencia que los problemas de implementación se derivaban del supuesto prevaleciente por el cual los políticos y altos funcionarios toman la decisión, considerando que el curso de acción a seguir por la

política era el que ellos diseñaban y que sus acciones técnicas, organizativas y operativas se desarrollarían al pie de la letra. Suponían que dichas acciones irían descendiendo desde los niveles centrales, pasando por los estatales y locales hasta llegar, en términos de Lipsky (1977), a los “burócratas de nivel de calle” de manera inalterada. Este modelo conocido como *top-down* se basaba en la estructura jerárquica y en el concepto de burocracia de Max Weber, el cual coloca en la cima de la pirámide a los tomadores de decisiones, seguido por los administradores que aplicarán esas acciones y en la base los destinatarios de las acciones del programa o política.

Como respuesta surgió un enfoque que puso la atención en los actores que prestaban el servicio al público, finalmente de ellos dependía el éxito o fracaso de todas las reformas propuestas por los gobiernos. Este enfoque fue conocido como *bottom-up* y centró su atención en el papel de los “burócratas a nivel de calle” en la implementación. Dentro de los burócratas a nivel de calle podemos incluir a los maestros, médicos, trabajadores sociales, policías, abogados, etc., es decir, “todos aquellos que en su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones” (Lipsky, 1977: 172). La falta de claridad en los fines y objetivos, y la limitación de sus recursos en comparación con las acciones que tienen que realizar, hacen que estos actores tengan que conducirse con discrecionalidad al momento de prestar el servicio. “Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas” (Lipsky, 1977: 172).

El adentrarnos en evaluar esta fase del programa implica, de acuerdo con Subirats (1994: 140), preguntarnos “sobre el nivel de racionalidad de su organización interna, sobre el grado de predictibilidad de la actuación del personal implicado, sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados”. Será importante conocer además “cómo se ha producido la implementación, es decir, cuál es el grado de operatividad del programa, las diferencias de aplicación que se hayan podido producir en distintos momentos o lugares, cuál ha sido la reacción de actores implicados, qué errores o abusos se han producido, etc. Es importante también conocer cómo ha funcionado la gestión del programa” (Subirats, 1994: 144-145).

El objetivo de evaluar la implementación de un programa es analizar hasta qué grado se han realizado las acciones estipuladas en el diseño del mismo, conocer dónde están los aciertos o errores y en base a esa información obtenida emitir un juicio y ayudar al proceso de puesta en marcha y gestión de las políticas o programas. Osuna (2000) establece que para que un programa logre los efectos esperados debe contar para su desarrollo con un sistema de gestión adecuado y con un correcto sistema de seguimiento. La gestión de los programas implica todos los procedimientos relacionados con la ejecución de las actuaciones que se instrumentan a través de los programas públicos, es decir, los mecanismos de coordinación para la puesta en marcha de un programa y para el logro eficaz y eficiente de sus objetivos, así como también los relacionados con el personal. El seguimiento será la verificación periódica de lo que se está realizando, desde la perspectiva física y financiera.

El *seguimiento o monitorización* se considera más bien como una actividad administrativa permanente. El objetivo es producir información útil para la evaluación de la implementación, y a su vez para evaluar el impacto, eficacia y eficiencia. La monitorización se lleva a cabo de manera continua y permanente, e implica la definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores –de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicio y económicos- que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención (Tamayo Sáez, 1997), se realiza de forma interna y no implica un enjuiciamiento sistemático. Frente a la evaluación, que puede realizarse de manera interna o externa y cuyo objetivo es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención.

Criterios para evaluar la gestión del programa

Osuna (2000) propone una de las metodologías más completas para evaluar los sistemas de gestión en los programas, y plantea analizar de forma separada los aspectos que condicionan la ejecución de un programa. Ubica cuatro áreas a evaluar: la racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñados; la organización interna de la división de tareas y responsabilidades, con especial énfasis en los recursos humanos y materiales; el análisis del sistema administrativo para la promoción y difusión de las actuaciones de los programas y la recepción, tramitación y análisis de los

expedientes; y finalmente el análisis de los mecanismos y procedimientos para la recogida de información sobre los progresos y atrasos en las realizaciones de las acciones ejecutadas. Para cada una de estas áreas establece los factores y variables que condicionan su desarrollo óptimo. A continuación hacemos una revisión de ellos.

a) Racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñados

El resultado final de un programa dependerá de cómo esté diseñado el sistema de gestión, de cuáles sean sus objetivos y de cómo se lleve a la práctica. Por lo tanto, el órgano administrativo encargado de implementar el programa necesita establecer unos objetivos y una planificación ordenada. Los aspectos a considerar en la evaluación son la claridad de los objetivos en cada nivel de gestión y la adecuación de las etapas administrativas y funciones establecidas considerando si éstas son o no las necesarias.

b) División de tareas y responsabilidades entre los gestores y ejecutores

Este es uno de los elementos más importantes. Su evaluación incluye el análisis de la asignación entre los diferentes órganos administrativos de las funciones relativas a las tareas de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y la coordinación entre estos centros. Lo que se pretende conocer es si las funciones de los distintos “departamentos/ personas” están claramente diferenciadas y especificadas; si existen solapamientos, repeticiones o ambigüedad en la delimitación de funciones; y si los técnicos de los distintos departamentos, y en los distintos niveles jerárquicos, conocen su función en el proceso global.

Es necesario que los procedimientos y las formas organizativas sean flexibles y permitan evaluar el grado de consecución de los objetivos y coordinar la toma de decisiones de los gestores. Para ello hay que analizar cómo se articulan en los organigramas la *definición de tareas*, es decir, que exista una definición clara y expresa del contenido de las tareas y funciones de cada puesto de trabajo en relación con las tareas de ejecución, seguimiento y evaluación. Analizar cuál es el *reparto de tareas* y competencias en cuanto a las responsabilidades a distintas escalas organizativas.

Revisar los *mecanismos, formales e informales*, para la coordinación y la comunicación, vertical y horizontal, entre los centros ejecutores y/o gestores de los programas.

Todo lo anterior implica, por una parte, la evaluación de los *recursos humanos*, es decir, de todo aquello que tiene que ver con los sistemas de incentivo/penalización de rendimiento, establecimiento de carreras profesionales, estructura y dimensionamiento en relación con las actividades a realizar, nivel de actividad y ocupación, etc. Esta evaluación que abarca factores relacionados con la existencia de personal infrautilizado o inactivo; la motivación de los implicados en la gestión y ejecución del programa; la cualificación del personal para desempeñar las funciones asignadas; la definición y asignación de responsabilidades; y la adecuación de los métodos de trabajo. Por otra parte, implica la evaluación de *recursos económicos, materiales y temporales*. Con indicadores como la adecuación de la dotación de medios a las necesidades reales, la existencia de economías de escala, el consumo de servicios internos y externos, la disponibilidad de tiempo para ejecutar las tareas, y la asignación presupuestaria para llevar a cabo las tareas de gestión y seguimiento.

Un factor de éxito para los cambios que se vayan a introducir en las organizaciones evitando que se utilicen con efectos “publicitarios o propagandísticos”, es la *voluntad política* para implementar un sistema de gestión. El *interés en el proceso* por parte de todos los involucrados es también importante para que las tareas de gestión, seguimiento y evaluación se entiendan como una “nueva cultura administrativa”. Esto permitirá entender la estrategia de cambio como una transformación que afecta al conjunto de actitudes, imágenes, papeles y actividades de los funcionarios públicos.

c) Promoción y difusión de un programa

El publicitar las actuaciones aumenta el nivel de información de la población objetivo, fomentando su implicación, participación y la transparencia de todo el desarrollo del programa. Así entonces, los mecanismos de promoción y difusión de un programa son elementos importantes para lograr un éxito en la ejecución de las acciones y, por consecuencia, en el logro de los objetivos. Aquí podemos diferenciar dos niveles distintos de actuación. Un primer nivel estaría orientado a la publicidad global del

programa. Y uno segundo nivel a las acciones específicas de promoción y difusión de cada una de las actuaciones, es decir, el plan de comunicación.

Los aspectos que debe contener un plan de comunicación y que se deben analizar son, en primer lugar, el *presupuesto para la ejecución de las actuaciones del programa*, ya que en función de este y su distribución en los distintos proyectos, el alcance de una intervención en cuanto al grado de cobertura de la población objetivo resultara variable. Nos podemos encontrar con un sobre dimensionamiento de la población objetivo, si el presupuesto es insuficiente; o con una infradimensión en el caso de que se gestione de manera ineficiente la utilización de los recursos. Un aspecto particularmente interesante es el análisis entre líneas del reparto financiero, pues nos permite verificar la “estrategia implícita” del mismo o el peso relativo que cada actuación tiene sobre el global.

Un segundo aspecto a evaluar son los *criterios de selección y requisitos*, que deben servir para que los responsables del programa valoren las cualidades de los proyectos en cuanto a los posibles efectos socioeconómicos, culturales o de otra naturaleza perseguidos con la intervención. El conocer de manera detallada los requisitos y criterios de selección resultará muy útil para que los beneficiarios potenciales del programa participen o no en él. Un tercer aspecto es el *horizonte temporal para la presentación de solicitudes*, y en la convocatoria debe quedar claramente establecida la forma, tiempo y lugar de presentación de las solicitudes. Los proyectos deben presentarse dentro de los plazos establecidos por el programa ya que esto condiciona la posibilidad de destinar los recursos disponibles y, con ello, ejecutar financieramente el programa en las cuantías establecidas.

Esta etapa de la evaluación incluye también una parte más administrativa-burocrática en la cual analizamos la existencia de manuales o guías de procedimiento para la gestión del programa a ejecutar; la existencia de modelos normalizados para las solicitudes de ayudas que recojan todos los aspectos necesarios para identificar los proyectos; si se ha contemplado la posibilidad de instrumentar algún servicio de ayuda a los solicitantes para gestionar sus propuestas de participación en el programa; si está diseñado un mecanismo rutinario de recepción y registro de solicitudes y si está informatizado; si se han realizado informes de valoración o evaluación de las solicitudes de ayuda y si son homogéneos y presentan unos requisitos mínimos de calidad; y si se ha arbitrado algún sistema de comunicación a los beneficiarios.

d) Mecanismos y procedimientos para la recogida de información

Esta constituye la última área a evaluar dentro de la gestión del programa y se refiere a la *cantidad* y *calidad* de la información y al *modo de hacerlo*, Osuna lo examina con el nombre de seguimiento. Como lo hemos mencionado, ésta constituye una actividad permanente cuya información sirve para realizar la respectiva evaluación de la implementación. Por lo tanto, su tratamiento requiere un apartado especial, pero no es el objeto de esta tesis el enfocarnos en él.

Ahora bien, retomando los factores explicativos en la evaluación de proceso, Vedung (1997) toma como tercer y cuarta dimensión a estudiar la “aplicación del programa” y la “respuesta de los administrados” hacia el mismo, respectivamente. Para la evaluación de esta tercera dimensión Vedung se basa en la apreciación de Lennart Lundquist (1987: 76 ss.), para quien la aplicación implica comprensión, capacidad y predisposición por parte de todos los involucrados en el programa. Así entonces, Vedung propone que estos tres preceptos se apliquen al análisis de los organismos nacionales, los intermediarios formales, la burocracia a nivel de calle, y a la participación de los administrados.

e) Aplicación del programa

Todas las personas involucradas en el programa deben ser capaces de comprenderlo, ser capaces de ejecutarlo y estar dispuestos a hacerlo. Una deficiente comprensión del contenido del programa, por parte de quienes tienen que aplicarlo, puede provocar problemas de ejecución. Por muy claro y coherente que haya sido formulado, un programa que no sea conocido por los solicitantes en potencia no podrá contribuir a alcanzar los objetivos para los que fue creado. El personal debe poseer las capacidades administrativas necesarias, es decir, poseer el conocimiento técnico especificado, adaptado al carácter del programa y a las necesidades de los destinatarios. Los resultados también se ven influenciados por la predisposición administrativa, esto implica varios supuestos, el primero de ellos tiene que ver con que los *directores o funcionarios* persigan sus propios intereses, lo cual puede hacer retorcer el mandato

político para adecuarlo a sus propios fines. Otro supuesto es que los funcionarios responsables de la aplicación no aprueben los objetivos de la medida o le den baja prioridad respecto a los recursos, debido, principalmente, a cuestiones políticas; o que pongan en duda la efectividad de la acción y cuestionen las soluciones técnicas elegidas. Un último supuesto se refiere a que los destinatarios en ocasiones no desean modificar ciertas acciones, sin embargo pueden optar por oponerse al programa o “captarlo”⁵⁷.

Para lograr sus propósitos los gobiernos recurren a *intermediarios formales*, quienes son agentes o partes no dependientes del gobierno (por ejemplo las ONG’s), que actúan como intermediarios o burócratas ocultos entre los organismos administrativos nacionales y los grupos destinatarios. El problema radica en que los intermediarios pueden apropiarse del programa y retorcerlo para adaptarlo a sus intereses privados. Las medidas o disposiciones intergubernamentales se utilizan con frecuencia para la aplicación básica de programas públicos de carácter nacional. Así, en los sistemas federales, los organismos federales delegan en los gobiernos regionales y locales la prestación de servicios públicos en sus áreas de jurisdicción. Pero la aplicación final de la intervención pública depende de los *burócratas al nivel de calle*⁵⁸, las medidas políticas se crean mediante su aplicación, mediante las rutinas que desarrollan y los atajos que encuentran para hacer frente a sus tareas rutinarias, por lo tanto, su comprensión del programa influye en los resultados del mismo.

f) Respuesta de los administrados

Siguiendo con el análisis de las tres propiedades de Lundquist (1987), Vedung establece que la comprensión, la capacidad y la predisposición de los *destinatarios* que participan en la aplicación del programa influye en el rendimiento y en los resultados. Esto nos lleva al análisis de la cuarta dimensión, respuesta de los administrados. La comprensión de la intervención por parte de los destinatarios puede influir en su comportamiento, por más claro que esté formulado, un programa desconocido por los solicitantes en potencia no contribuirá a los resultados para los que se creó. El

⁵⁷ El concepto de captación está vinculado a la teoría de captación regulatoria, la cual sugiere que los organismos o los burócratas se ven arrastrados a actuar de manera favorable para los destinatarios.

⁵⁸ Término aplicado por Lipsky y del cual hemos hecho referencia en apartados anteriores.

conocimiento del programa por parte de los destinatarios se puede completar con comunicados de prensa, anuncios, folletos, programas de radio y televisión; sin embargo, esto puede ser insuficiente para llegar a todos los destinatarios. La adaptación temporal del programa a la situación de decisión del destinatario es un factor de capacidad, susceptible de explicar el resultado. Si el programa llega en un momento formativo, puede provocar resultados inmediatos pero, en caso contrario, no. En cuanto a la predisposición, el programa puede ser aplicado de manera más eficiente entre algunos interlocutores debido a la existencia de partidarios fervientes, personas intensamente comprometidas con la causa y dispuestas y capaces de dedicarle todo su tiempo y energía.

La exposición de criterios que hemos realizado hasta ahora se ha enfocado hacia el diseño y sistema de gestión de los programas. Para complementar los criterios de evaluación en un programa hace falta una revisión a la literatura del problema que el programa trata de resolver, esto nos permitirá obtener algunos criterios que serán de utilidad al momento de realizar una evaluación de la implementación, además de conocer los supuestos en los que se ha basado el programa. Así entonces, continuaremos con la exposición de criterios propios del programa, en este caso educativo y que pretenden elevar el nivel de calidad de la educación, y que complementan a su vez la implementación del programa.

2.3. La calidad educativa

Evaluar la implementación de un programa implica determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma (Tamayo Sáez, 1997). Supone describir de manera resumida qué es lo esencial de un programa y recoger de manera empírica la información sobre estos elementos clave del programa, cómo se aplican, cómo funcionan, etc. (Alvira, 2002). Al referirnos en esta tesis doctoral a un programa educativo que pretende elevar la calidad en la educación es necesaria la revisión a la literatura educativa y a las tendencias actuales en esta materia, sobre las cuales los programas educativos tienen sus bases. Para continuar con los aspectos y criterios evaluables en un programa centrado en la calidad educativa, identificamos los criterios

de evaluación en los centros educativos, pues el programa a analizar en esta tesis doctoral pretende mejorar la calidad educativa a través de acciones en el centro escolar.

Al hablar de calidad en la educación nos podemos referir a los buenos resultados en las pruebas estandarizadas; a los insumos con los que se cuenta como son la infraestructura y el equipamiento escolar, los salarios de los docentes, etc.; a la mejora de las competencias cognitivas y al desarrollo de las actitudes y valores que se consideran imprescindibles para ser buenos ciudadanos; y últimamente también nos podemos referir a la satisfacción del cliente. Las dos primeras referencias tuvieron su apogeo en décadas pasadas, ahora el interés principal se pone en las competencias cognitivas y en las actitudes y valores de los educandos, aunque se siguen considerando prioritarias las dos primeras. Sin embargo cabe recalcar que estos elementos, como es de suponerse, no son excluyentes entre sí, sino que más bien se complementan y son necesarios para lograr una educación de calidad.

Actualmente el término calidad educativa está de moda en los gobiernos y justifica las reformas realizadas. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 menciona que una educación básica de buena calidad es aquella que está orientada al desarrollo de las competencias cognoscitivas fundamentales de los alumnos; aquella que les propicia la capacidad de reconocer, plantear y resolver problemas, y predecir y generalizar resultados; y aquella que les proporciona las bases para formarlos como ciudadanos, para la convivencia y la democracia. Asimismo, es aquella que crea en los alumnos el interés por continuar aprendiendo a lo largo de la vida, de manera autónoma y autodirigida (PNE 2001-2006: 123). Pero establece que la educación básica de buena calidad también requiere de escuelas y aulas en buenas condiciones, que además cuenten con el equipamiento necesario para desarrollar nuevas prácticas educativas.

Se busca que las escuelas funcionen como unidades educativas, donde el logro de los aprendizajes se asuma como tarea y responsabilidad colectiva. Este tipo de escuela sólo es posible cuando sus directivos se comprometen con la educación de sus estudiantes y el buen funcionamiento de la escuela, cuando están convencidos de la necesidad de orientar las actividades de la escuela al logro de los propósitos de la educación y promueven la colaboración con las familias de los alumnos. Pero ello no solamente depende de la voluntad del maestro y de los directivos escolares, de su

competencia y su responsabilidad; en buena medida es el resultado de las acciones de las autoridades educativas en todos los niveles (PNE 2001-2006: 106).

Como lo apuntamos en el Capítulo 2, la palabra “calidad” proviene del ámbito privado y muchas de sus características se han trasladado al ámbito educativo. Asimismo, para lograr la calidad educativa se recurre al ámbito local y al lugar en el cual se desarrolla toda la actividad educativa: la escuela. En este sentido, en México se entiende por Escuela de Calidad “aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. Es una escuela que procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de autoformación de sus actores. Una escuela de calidad es una comunidad educativa integrada y comprometida que promueve la equidad y garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen competencias, habilidades y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida” (Reglas de Operación del PEC 2005).

María Antonia Casanova (2004) señala que programas con las características del de “Escuelas de Calidad” han tomado su esencia de los modelos de “Gestión de Calidad”, haciendo posible el traducir los términos empresariales al lenguaje pedagógico. Así entonces estaríamos hablando de un apropiado clima en el centro y en el aula; de la planificación de la actuación educativa en todos los órdenes; de la organización sistematizada, conocida y compartida por la comunidad escolar; de la implicación activa de todos en el funcionamiento de la escuela; del trabajo en equipo; de la evaluación al servicio de la mejora y del sistema; de la necesidad de negociación y discusión; y de la superación de la resistencia al cambio (Casanova, 2004: 70). Pero la calidad aplicada al centro educativo no sólo tiene la vertiente administrativa o de gestión, sino también aquella enfocada al ámbito propiamente académico.

Factores o elementos evaluables: criterios para evaluar la mejora de la calidad educativa

Los buenos resultados en el aprendizaje de los alumnos fueron considerados hasta hace algunos años como el único factor que establecía si la educación recibida era de calidad o no, por lo tanto, la evaluación se limitaba a los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas estandarizadas. Y aunque aun hoy en día este factor está muy presente en los sistemas educativos, ya se tiene conciencia de que hay otros factores que intervienen en la calidad educativa y que también son susceptibles de ser evaluados. Esto no puede ser de otra manera, ya que los resultados que los alumnos obtienen en las pruebas están influidos por el funcionamiento del resto de los elementos del sistema. Para comprender el por qué las acciones que se emprenden no logran los resultados que se esperan se vuelve necesario conocer el funcionamiento de todos los elementos del sistema educativo y así saber en dónde está la falla y los aciertos para lograr los objetivos. Hoy surge entonces la necesidad de evaluar el sistema en todos sus ámbitos: administrativos, centros escolares, programas, aprendizaje, etc.

Al ser el centro escolar el lugar donde todo confluye, su evaluación no debe limitarse sólo a los elementos estrictamente pedagógicos, sino también a los administrativos o de gestión, puesto que todas las acciones que se emprendan en la escuela y tengan que ver con su funcionamiento tendrán repercusiones en los aprendizajes de los alumnos. Marchesi y Martín (1998: 170) establecen que los factores relevantes vinculados a la calidad de la organización y al funcionamiento de los centros escolares son la autonomía y la gestión, la dirección del centro y la participación de los padres. Y al pretender, programas como el PEC, superar los factores que obstaculizan el aprendizaje efectivo en los estudiantes derivados de la gestión del sistema educativo y la escuela, una evaluación de programas no puede limitarse a resultados y aspectos meramente cuantitativos. Si la escuela es el centro de cambio, los objetivos de mejora deben orientarse a todos los niveles de la escuela: el equipo directivo, los sistemas de organización y decisión, los departamentos y los profesores en su aula.

La alternativa de evaluación que Casanova (2004) propone pretende unir la reflexión (evaluación inicial) sobre la realidad del centro con las propuestas de mejora inmediatas y a mediano o largo plazo. Se comienza reflexionando sobre lo que existe y sobre lo que se quiere y, conociendo los recursos de los que se dispone, se plantea la gestión adecuada para el funcionamiento de la escuela. Durante el desarrollo de la gestión, se evalúa la misma en paralelo, lo que supone una nueva reflexión, llevándonos a una retroalimentación. Así entonces, Casanova propone 14 factores de calidad del

centro educativo, que considera esenciales para la educación en la actualidad, distribuidos en cuatro bloques:

1.- Gestión

- a) Liderazgo de la dirección del centro educativo
- b) Organización del centro escolar
- c) Funcionamiento de los equipos didácticos
- d) Profesorado
- e) Instalaciones y recursos

2.- Desarrollo interno

- a) Documentos institucionales
- b) Currículum
- c) Atención a la diversidad
- d) Interculturalidad
- e) Proyectos internacionales

3.- Relaciones

- a) Expectativas sociales hacia el centro educativo
- b) Relaciones con el entorno
- c) Procesos de participación de la comunidad educativa

4.- Resultados

- a) Resultados del centro escolar

A continuación detallaremos cada uno de estos factores propuestos por Casanova, mencionando el objetivo de cada uno de los factores y en el cuadro 4.1 expondremos los indicadores para cada factor.

a) Gestión

a. Liderazgo de la dirección del centro

La dirección (de gestión y académica) es reconocida por la comunidad educativa como valiosa para el centro. Posee un proyecto claro para la institución, que es compartido por sus profesionales y por la sociedad cercana. Asume sus

responsabilidades, favorece y exige el cumplimiento de las competencias por parte de la comunidad escolar y conduce la actuación del centro educativo hacia las metas de calidad que tiene propuestas.

b. Organización del centro escolar

La organización del centro apoya la práctica eficaz de los proyectos institucionales mediante una estructura solvente y flexible, favoreciendo la atención a la diversidad del alumnado. Aplica su autonomía en los ámbitos que le permite la normativa vigente (gobierno, currículum, organización). Facilita la participación de la comunidad educativa dentro de los cauces establecidos y promueve el ejercicio de las competencias de cada persona y equipo con responsabilidad en el funcionamiento del centro. Tiene previsto el modelo de evaluación permanente para poder tomar las opciones apropiadas en cada situación a lo largo de la actividad escolar.

c. Funcionamiento de los equipos didácticos

Estos comparten la idea de calidad propuesta en los proyectos institucionales y trabajan para su consecución. Asumen su responsabilidad para funcionar con criterios homogéneos y dar coherencia al modelo educativo que recibe el alumnado, estableciendo acuerdos de carácter curricular que se esfuerzan en cumplir. Participan activamente en las sesiones de trabajo y se involucran en la formulación de proyectos de calidad, así como en su actualización y perfeccionamiento continuos.

d. Profesorado

Individualmente considerado, asume los principios de calidad que fundamentan las actuaciones del centro y los incorpora a su práctica ante el alumnado, sus familias y la totalidad de la comunidad escolar. Cumple los acuerdos adoptados y se preocupa por su actualización permanente, que deriva en la mejora de su ejercicio profesional. Se siente comprometido con los proyectos institucionales del centro.

e. Instalaciones y recursos

Disponer de unas instalaciones y equipamientos materiales que ofrezcan la consecución de las metas de calidad propuestas en los proyectos institucionales, tanto mediante su arquitectura como mediante su adecuada utilización. Disponer, asimismo,

de los recursos didácticos necesarios para conseguir los niveles de aprendizaje previstos a través de las diferentes vías que éstos favorecen, atendiendo a la diversidad del alumnado.

b) Desarrollo interno

a. Documentos institucionales

El centro dispone de un conjunto de documentos institucionales que garantizan su línea de funcionamiento general, especialmente en lo que concierne a su actividad educativa: proyecto educativo, proyecto curricular, proyecto escolar de innovación, programación, planificación anual, memoria anual. Toda la documentación está orientada por las medidas de calidad generales adoptadas para la escuela.

b. Currículum

El centro tiene diseñado su propio currículum para los niveles educativos que imparte, respetando las exigencias básicas reguladas desde la Administración. El currículum se elabora con la participación efectiva del profesorado del centro y es conocido y asumido por la totalidad del mismo. El currículo atiende a las características personales y sociales de su alumnado y tiene en cuenta las necesidades y exigencias del entorno en el que se ubica. El diseño curricular contiene y desarrolla todos los principios de calidad acordados para la escuela, contemplando adecuaciones en función de las necesidades específicas de determinados alumnos y alumnas.

c. Atención a la diversidad

El centro contempla en sus proyectos institucionales la atención a la diversidad como eje referente de funcionamiento, estableciendo medidas adecuadas en todos los ámbitos de actuación administrativa y pedagógica. La consideración de las diferencias como fuente de enriquecimiento se encuentra presente en el currículum y en la organización del centro, de modo que todo el alumnado es tenido en cuenta en función de sus características y necesidades y se favorece la comunicación y el conocimiento interpersonal en el conjunto de la comunidad educativa.

d. Interculturalidad

El centro mantiene los principios de educación intercultural como base para el desarrollo de una educación rica, creativa y plural, que derivará en el nivel de convivencia positivo y enriquecedor favorecido por el contraste de ideas, costumbres, enfoques culturales, puntos de vista de las personas de distinto género, visiones personales de la vida, etc. La interculturalidad, por lo tanto, impregna la vida del centro en todos sus elementos de estructura y funcionamiento.

e. Proyectos internacionales

El centro participa en proyectos de carácter internacional que favorecen el trabajo colaborativo del profesorado y del alumnado, su conocimiento y comprensión de otros sistemas educativos y de otras culturas, la relación con alumnos, alumnas y profesorado de países diferentes, así como el intercambio entre las distintas comunidades educativas. Contribuyendo de manera eficaz al desarrollo de la educación intercultural en el centro, como eje de calidad contemplado entre sus metas prioritarias.

c) Relaciones

a. Expectativas sociales hacia el centro educativo

El centro se esfuerza por tener una alta consideración entre la población cercana, mediante su trabajo riguroso y de calidad efectiva. Esto contribuye a las expectativas positivas que esta población manifiesta hacia el centro y la labor educativa que realiza, lo que incide, a su vez, en la continuidad de ese trabajo firme y de calidad educativa para toda la población. Mantiene y cuida, además, una buena imagen externa y en todos los detalles de funcionamiento, lo que contribuye a elevar la estima que las familias y la sociedad tienen, en general, hacia la labor llevada a cabo.

b. Relaciones con el entorno

La escuela mantiene un adecuado nivel de comunicación con las entidades públicas y privadas del entorno –más o menos cercano, en función de los medios tecnológicos actuales-, aprovechando las posibilidades que ofrecen para enriquecer una propuesta

educativa actualizada dirigida al alumnado. Las entidades reconocen el trabajo de la escuela y prestan su colaboración. El nivel de relación establecido resulta satisfactorio para ambas partes.

c. Procesos de participación de la comunidad educativa

El centro tiene establecidos cauces de participación que facilitan el protagonismo y colaboración de la comunidad educativa en las actuaciones que les corresponden. Los sectores de la comunidad educativa tienen clara su responsabilidad y competencias en el funcionamiento del centro, las aceptan y las ejercen activamente. La comunidad educativa se interesa por el desarrollo de los proyectos escolares y los difunde en el entorno, haciendo propuestas para su mejora e innovación permanente.

d) Resultados

a. Resultados del centro escolar

Los resultados obtenidos en el centro son coherentes con el funcionamiento de los procesos puestos en marcha. Los indicadores más importantes de cada factor seleccionado, se cumplen adecuadamente. Los indicadores que no se cumplen o se cumplen con deficiencias implican la elaboración e implementación de un plan de mejora de su calidad, pues estarán incidiendo en el bajo rendimiento de algunos aspectos que, evidentemente, deben mejorarse. La educación general del alumnado se refleja en sus positivos resultados escolares.

Tabla 4.1 Indicadores de calidad

<i>Liderazgo de la dirección del centro educativo</i>
Dirección de gestión
1. La dirección es aceptada por la comunidad educativa.
2. La dirección es de reconocido prestigio.
3. La dirección posee ideas claras acerca de las metas que debe conseguir el centro.
4. La dirección tiene un plan de gestión para alcanzar esas metas.
5. El estilo de dirección facilita la participación de los profesionales del centro.
6. El estilo de dirección facilita la participación del resto de la comunidad educativa.
7. La dirección asume sus responsabilidades expresamente.
8. La dirección preside los órganos de participación y gobierno del centro, con propuestas e iniciativas propias.
9. La dirección supervisa las propuestas de la dirección académica.
10. La dirección marca las pautas para la elaboración de los documentos institucionales

del centro.

11. La dirección supervisa los documentos institucionales del centro.
12. La dirección promueve acciones innovadoras para el centro.
13. La dirección protagoniza las decisiones organizativas del centro.
14. La dirección supervisa la organización del centro.
15. La dirección cuida especialmente la adecuación de la oferta escolar a las exigencias de la población atendida.
16. La dirección garantiza que la atención a la diversidad sea una realidad en el centro y en las aulas.
17. La dirección tiene establecidas claramente las competencias de los diferentes órganos y profesionales del centro.
18. La dirección establece las relaciones externas con otros organismos, instituciones o empresas del entorno.
19. La dirección facilita las relaciones externas.
20. La dirección tiene establecidos mecanismos ágiles de información dentro del centro.
21. La dirección organiza la información dirigida a la comunidad educativa en general.
22. La dirección promueve la evaluación permanente del centro educativo.
23. La dirección toma decisiones en los momentos oportunos, en función de las conclusiones de la evaluación progresiva.
24. La dirección realiza su propia autoevaluación de forma continua.
25. La dirección cumple y garantiza el cumplimiento de los acuerdos asumidos.

Dirección académica

1. La comunidad educativa reconoce la profesionalidad de la dirección académica del centro.
2. La dirección académica elabora la planificación anual de los estudios para el centro.
3. La dirección académica facilita la participación de los docentes en la concreción curricular de cada área.
4. La dirección académica tiene capacidad para involucrar a los diferentes sectores de la comunidad en las responsabilidades que les corresponden.
5. La dirección académica preside las reuniones de los departamentos o equipos didácticos.
6. La dirección académica tiene previsto el calendario de reuniones de los equipos didácticos.
7. La dirección académica supervisa las programaciones de las áreas curriculares en todos sus apartados.
8. La dirección académica aporta nuevas iniciativas a los documentos programáticos del centro.
9. La dirección académica revisa especialmente los criterios para la evaluación y promoción del alumnado.
10. La dirección académica establece los horarios del personal del centro.
11. La dirección académica supervisa la asistencia del alumnado al centro.
12. La dirección académica coordina la elaboración de los proyectos de carácter curricular en el centro.
13. La dirección académica supervisa las propuestas realizadas por los equipos docentes.
14. La dirección académica coordina la selección de libros de texto.
15. La dirección académica garantiza la atención a la diversidad en el centro, mediante la aplicación efectiva de las programaciones de área.
16. La dirección académica garantiza la atención a la diversidad en el centro, mediante la aplicación del modelo organizativo apropiado.
17. La dirección académica establece los mecanismos de evaluación continua en el centro.
18. La dirección académica promueve la coevaluación entre los profesionales del centro.

19. La dirección académica toma las decisiones que le competen en función de los resultados progresivos obtenidos en los procesos de evaluación.

Organización del centro escolar

1. El centro tiene elaborados sus proyectos institucionales de funcionamiento.
2. La formulación se ha realizado con la participación de los sectores involucrados en su posterior desarrollo.
3. Los proyectos son conocidos por la comunidad educativa.
4. Los proyectos son asumidos y aceptados por la comunidad educativa.
5. Los proyectos reflejan la estructura organizativa del centro.
6. Los proyectos plasman los recursos de todo tipo con que cuenta el centro para su funcionamiento.
7. En los proyectos se fijan las responsabilidades de actuación de los diferentes sectores de la comunidad educativa.
8. En los proyectos están acordadas las normas de convivencia en el centro.
9. En el proyecto educativo para el centro aparece definida claramente su línea pedagógica.
10. El proyecto curricular cohesiona el desarrollo y aplicación de las diferentes áreas curriculares en cada grado y nivel educativo.
11. El proyecto curricular contiene las decisiones básicas y comunes relativas a metodología y evaluación.
12. Todas las programaciones siguen una estructura común que facilita la coherencia pedagógica del centro.
13. Las programaciones contienen las decisiones apropiadas para atender a la diversidad del alumnado.
14. Están reguladas las vías para el uso de espacios y recursos disponibles.
15. El respeto a la diferencia es uno de los principios generales de convivencia.
16. Se promueven actitudes de respeto interpersonal que favorecen la interculturalidad y la participación activa en el desarrollo y progreso del centro.
17. Se promueven actitudes de cuidado y respeto hacia las instalaciones y los recursos, para optimizar su utilización en buen estado.
18. Los órganos de gobierno cumplen con sus responsabilidades
19. Los órganos de coordinación didáctica desempeñan sus funciones con regularidad.
20. Los equipos didácticos desarrollan las competencias que tienen asignadas.
21. Existen medidas concretas para optimizar el tiempo de trabajo y estudio del alumnado.
22. El clima escolar positivo se cuida a través de la adecuada organización de las relaciones interpersonales.
23. La flexibilidad (de horarios, de agrupamientos...) ordenada constituye una pauta transversal en el funcionamiento general del centro.
24. La autonomía del centro es ejercida en toda su amplitud y posibilidades.
25. El centro tiene establecido el funcionamiento de sus servicios complementarios: transporte, comedor...
26. La oferta de actividades de carácter extraescolar está claramente regulada.
27. Se favorece la participación de la comunidad en el centro mediante las normas adecuadas.

Funcionamiento de los equipos didácticos

1. Están constituidos los equipos docentes previstos en la estructura del centro (comisiones, consejos, equipos de ciclo o grado, departamentos, juntas...).
2. Se prevé la periodicidad de las reuniones de los equipos.
3. Asisten a las reuniones todos los componentes de cada equipo.
4. En las reuniones se abordan los temas de carácter general para la buena gestión del

centro.

5. En las reuniones se debaten los temas de carácter didáctico necesarios para la coherencia educativa.
6. En las decisiones de carácter curricular se cuida especialmente la atención a la diversidad del alumnado.
7. La interculturalidad constituye un modo de hacer transversal el centro (currículum y organización).
8. Las opciones metodológicas son coherentes con el respeto a las diferencias del alumnado.
9. El modelo de evaluación permite la atención a la diversidad mediante actuaciones variadas para su aplicación.
10. Se registran por escrito los acuerdos obtenidos en las reuniones.
11. Se realiza la evaluación del centro de los acuerdos adoptados.
12. Se mantienen reuniones de coordinación entre los diferentes equipos del centro.
13. Se dan a conocer las decisiones de orden didáctico al alumnado.
14. Se dan a conocer las decisiones de orden didáctico a las familias.
15. Se proponen nuevas iniciativas de funcionamiento a la dirección académica.
16. Se proponen proyectos de innovación a la dirección académica.
17. Se actúa con criterios curriculares homogéneos en la actuación directa con el alumnado.
18. Se actúa con criterios homogéneos en la comunicación con las familias.
19. Se establecen criterios para la selección de materiales didácticos.
20. Se controla la selección de textos para que no discriminen por razón de:
 - a) Etnia
 - b) Cultura
 - c) Religión
 - d) Género
21. Está determinada la organización para el uso de los materiales didácticos.
22. Se estimula la formación permanente del profesorado desde los equipos docentes, en función de las necesidades detectadas.
23. Se dispone de bibliografía y otros materiales para la actualización docente.

Profesorado

1. El profesorado colabora activamente en la elaboración de los proyectos institucionales de carácter didáctico.
2. El profesorado elabora las programaciones correspondientes.
3. En las programaciones se respetan los acuerdos de carácter general que deben incluirse en ellas.
4. Las programaciones de área tienen en cuenta los principios de interculturalidad y de no discriminación, en particular por diferencias de género.
5. Los objetivos de enseñanza contemplan la necesaria atención a la diversidad del alumnado.
6. Los contenidos de enseñanza tienen en cuenta las diferencias que presenta el alumnado.
7. La metodología aplicada es lo suficientemente variada como para atender a las diferencias que presentan los alumnos y alumnas.
8. El profesorado selecciona los recursos didácticos más apropiados para el mejor aprendizaje del alumnado.
9. La evaluación colabora en la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
10. La evaluación se adecua a la diversidad del alumnado, no imponiendo su homogeneización.
11. El profesorado promueve procesos de autoevaluación entre el alumnado.

12. El profesorado promueve procesos de coevaluación entre el alumnado.
13. El profesorado garantiza la coherencia de los elementos de su programación.
14. El profesorado favorece la participación del alumnado en el aula.
15. El profesorado facilita la participación del alumnado en la vida del centro.
16. El profesorado distribuye los espacios adecuadamente para facilitar el trabajo colaborativo.
17. El profesorado realiza agrupamientos flexibles del alumnado para favorecer la atención a la diversidad.
18. El profesorado manifiesta altas expectativas ante los grupos de alumnos.
19. El profesorado realiza las adecuaciones curriculares necesarias para atender a las diferencias del alumnado.
20. El profesorado atiende a las familias de sus alumnos, informándolas sobre el desarrollo de los mismos.
21. El profesorado se actualiza de modo permanente para mejorar su ejercicio profesional.
22. El profesorado participa en los distintos equipos u órganos de gobiernos para los que se le solicita.
23. El profesorado autoevalúa su trabajo docente para favorecer su mejora continua.

Instalaciones y recursos

1. El edificio escolar resulta proporcionado con las necesidades educativas de la zona.
2. El edificio resulta alegre y acogedor.
3. El edificio cuenta con una decoración agradable.
4. Las instalaciones se encuentran en buen estado de conservación.
5. El edificio consta de las aulas necesarias para desarrollar los niveles educativos que tienen encomendados.
6. El edificio dispone de los espacios complementarios para llevar a cabo las actividades exigidas por las diferentes áreas curriculares (gimnasio, laboratorio, biblioteca, patio...).
7. El edificio dispone de espacios suficientes para el trabajo que debe realizar el profesorado.
8. La estructura de los espacios en el edificio facilita diferentes tipos de agrupamientos del alumnado.
9. La estructura de los espacios en el edificio permite la aplicación de metodologías diferenciadas.
10. La estructura de los espacios en el edificio favorece el uso de recursos didácticos variados.
11. Todos los espacios del edificio poseen la dotación de equipamiento apropiada.
12. El mobiliario es adecuado, en tamaño y calidad, al alumnado de los distintos niveles educativos que se imparten en el centro.
13. El edificio posee buena comunicación entre todos sus espacios.
14. Se utilizan todos los espacios del edificio para promover situaciones de aprendizaje.
15. El edificio no presenta barreras arquitectónicas.
16. El edificio cuenta con las adaptaciones necesarias para facilitar la movilidad de alumnado de diferentes condiciones físicas.
17. El edificio está adaptado a las diferentes edades del alumnado que se educa en él.
18. Se dispone de material didáctico variado, en función de:
 - a) las exigencias de cada área curricular
 - b) las exigencias de las edades del alumnado
 - c) las exigencias de los estilos cognitivos del alumnado
 - d) las exigencias de la diferente condición física del alumnado
 - e) las exigencias de las distintas capacidades del alumno
 - f) las exigencias de la educación intercultural propuesta

19. Se ha creado un centro de recursos en la institución educativa, para facilitar su archivo y utilización por parte de todo el profesorado.
20. El material didáctico atiende a la diversidad, evitando la discriminación de todo tipo, incluida la de género.
21. Cada aula posee su material propio para el uso común del alumnado.
22. En el centro se elabora material propio para el desarrollo de determinadas unidades didácticas.
23. Los equipos docentes seleccionan mediante la evaluación adecuada los libros de texto para los diferentes niveles educativos.

Documentos institucionales

1. El centro cuenta con un proyecto educativo en el que se marcan las líneas pedagógicas básicas de desarrollo educativo.
2. El proyecto educativo incluye el reglamento de convivencia del centro.
3. El proyecto educativo incorpora explícitamente la estructura organizativa del centro.
4. El proyecto educativo señala los cauces de participación en el centro para los diferentes sectores de la comunidad escolar.
5. El proyecto educativo establece la prioridad de tratamiento transversal de los ejes que le resultan esenciales para la educación de calidad de su alumnado:
 - a) Interculturalidad.
 - b) Atención a la diversidad.
 - c) No discriminación por razón de género.
 - d) Educación ambiental.
 - e) Educación para la salud.
 - f) Educación para el consumo.
 - g) Educación para la paz.
6. El proyecto educativo ha sido elaborado con la participación de todos los sectores de la comunidad escolar, reflejando sus aportaciones.
7. El proyecto educativo responde a las expectativas de la sociedad hacia el centro.
8. El proyecto educativo es coherente con las metas que quiere alcanzar el centro y las explicita de modo expreso.
9. El proyecto educativo ha sido difundido suficientemente entre toda la comunidad escolar.
10. El proyecto educativo es asumido en sus principios básicos por la comunidad escolar.
11. El proyecto educativo es respetado por todos y dirige, realmente, las actuaciones del centro.
12. El proyecto educativo constituye el referente para el desarrollo de los proyectos curriculares de los niveles educativos que imparte el centro y para las programaciones de las áreas curriculares.
13. Los proyectos curriculares son coherentes con lo establecido en el proyecto educativo.
14. Los proyectos curriculares se redactan de forma coordinada entre los representantes de los niveles educativos impartidos por el centro, para que resulten coherentes y graduados entre sí.
15. Los proyectos curriculares desarrollan los principios generales de todos los elementos que lo componen y que deben afectar a todas las áreas de aprendizaje y a todo el profesorado:
 - a) Objetivos o propósitos.
 - b) Contenidos.
 - c) Metodología
 - d) Recursos didácticos
 - e) Evaluación.
16. El centro desarrolla proyectos escolares de innovación en diferentes áreas de

- funcionamiento del centro:
- a) Áreas de gestión.
 - b) Áreas pedagógicas.
17. El proyecto escolar es conocido por la comunidad educativa
 18. El proyecto escolar es asumido por el conjunto de la comunidad educativa.
 19. El proyecto escolar contribuye eficazmente a conseguir las metas de calidad propuestas en el centro.
 20. El proyecto escolar se evalúa formativamente para mejorarlo durante su implantación.
 21. El proyecto escolar se evalúa antes de decidir su generalización o supresión en el centro.
 22. Las programaciones de área son coherentes con el proyecto educativo y el proyecto curricular del nivel correspondiente.
 23. Las programaciones desarrollan los objetivos de calidad que el centro se propone.
 24. Las programaciones son elaboradas en equipo por el profesorado del área correspondiente.
 25. Las programaciones especifican de modo concreto los elementos curriculares para poder ser desarrollados en el aula:
 26. Las programaciones secuencian el desarrollo de los elementos curriculares.
 27. Las programaciones temporalizan el desarrollo de los elementos curriculares.
 28. Todas las programaciones contemplan los ejes transversales recogidos en el proyecto educativo como elementos de calidad de la enseñanza para el alumnado.
 29. Las programaciones tienen en consideración las posibles adecuaciones que puedan realizarse para ser adaptadas a las características de cada alumno o alumna.
 30. Las programaciones son asumidas por el profesorado del departamento y, por lo tanto, respetadas cuando se implementan con el alumnado.
 31. La planificación anual recoge los propósitos del centro para el curso escolar.
 32. La planificación anual es coherente con las metas de calidad del centro.
 33. La planificación anual respeta los acuerdos establecidos en el proyecto educativo y los proyectos curriculares.
 34. La planificación anual establece los elementos funcionales que deben regir el centro durante el año académico:
 - a) Estructura directiva.
 - b) Estructura pedagógica.
 - c) Grupos de alumnos.
 - d) Horario de la dirección.
 - e) Horarios de profesores y alumnos.
 - f) Normas para la utilización de los espacios del centro.
 - g) Normas para el uso del centro de recursos de la escuela.
 - h) Actividades de carácter extraescolar que se desarrollarán.
 - i) Otras actuaciones del centro, prioritarias durante el curso escolar.
 35. La planificación anual es conocida por la comunidad educativa.
 36. La planificación anual se ha elaborado con la participación apropiada de los profesionales que integran la escuela.
 37. La memoria final del curso se plantea como un elemento de reflexión y evaluación de lo conseguido.
 38. El referente para evaluar mediante la memoria es la planificación anual.
 39. La evaluación llevada a cabo en la memoria toma en cuenta los principios de calidad establecidos para el centro.
 40. La memoria es realizada por los equipos docentes en lo relativo a los proyectos curriculares y a las programaciones de área.
 41. La memoria es realizada por la dirección en lo relativo a la gestión del centro y a todos los ámbitos de su competencia directa.

42. La memoria se da a conocer a toda la comunidad escolar.
43. La memoria constituye el punto de partida para la planificación anual del curso escolar siguiente.
44. El centro dispone de todos los documentos exigidos por la Administración para su funcionamiento regular.
45. El centro mantiene actualizados documentos tales como:
 - a) Registro de matrícula.
 - b) Registro de correspondencia.
 - c) Registro de titulaciones concedidas.
 - d) Inventario
 - e) Expedientes académicos del alumno.

Currículum

1. El centro tiene elaborado su propio diseño curricular, que sienta las bases para el desarrollo de todos los elementos básicos del mismo:
 - a) Objetivos.
 - b) Contenidos.
 - c) Metodología
 - d) Recursos didácticos
 - e) Evaluación.
2. El diseño curricular del centro constituye el punto de partida para la realización de los proyectos escolares en los niveles en que se desarrollan.
3. El diseño curricular es el referente para las programaciones de las áreas curriculares.
4. Los objetivos del currículum son la vía para alcanzar las metas de calidad del centro.
5. Los contenidos están en coherencia con los objetivos que se pretenden lograr.
6. Los contenidos resultan útiles para guiar hacia la consecución de los objetivos.
7. Se contemplan contenidos para conseguir cada uno de los objetivos.
8. Aparecen contenidos de todo tipo:
 - a) Conceptuales.
 - b) Procedimentales.
 - c) Actitudinales.
9. Se trabajan los contenidos relacionados con los ejes transversales seleccionados por el centro:
 - a) Educación para la paz.
 - b) Educación intercultural.
 - c) Educación ambiental.
 - d) Educación para la salud, etc.
10. Se prevén las adaptaciones oportunas en los contenidos para poder dar respuesta a determinadas características del alumnado.
11. Se ha realizado una adecuada selección de contenidos conceptuales, teniendo en cuenta los que realmente son importantes como vía y base para aprendizajes o estudios futuros.
12. Se da prioridad a los contenidos que favorecen el aprendizaje permanente (procedimientos).
13. Están fijados los principios metodológicos básicos que deben tenerse en cuenta en todas las áreas o materias curriculares.
14. Se contempla la metodología específica para cada área o materia.
15. La metodología favorece la consecución de los objetivos propuestos.
16. La metodología es coherente con los principios de educación de calidad del centro.
17. Se proponen métodos variados de trabajo para poder atender a la diversidad del alumnado.
18. Se proponen tipos de actividades que favorezcan el aprendizaje del alumnado, sea

cuales fueren sus estilos o ritmos de aprendizaje.

19. Se proponen diferentes materiales didácticos, atendiendo a:
 - a) Las exigencias del área o materia curricular.
 - b) Las necesidades del alumnado, en función de sus características personales y sociales.
20. Existe un centro de recursos en la escuela, que permite optimizar su utilización por parte de todo el profesorado.
21. Las tecnologías de la información y la comunicación se consideran como recurso imprescindible para el aprendizaje.
22. Las tecnologías de la información y la comunicación se utilizan en el aula de forma habitual como medio de aprendizaje.
23. El modelo de evaluación es coherente con los objetivos que se propone el centro
24. La evaluación colabora en la mejora de la calidad educativa del centro.
25. La evaluación y la metodología resultan coherentes entre sí y no contradictorias.
26. Se determina un modelo de evaluación de aprendizajes básicos para aplicar por el conjunto del profesorado.
27. Está diseñado un modelo de informe para las familias, donde se recoge adecuadamente la evolución en el aprendizaje del alumnado.
28. Se establece la evaluación de la enseñanza como elemento de mejora del ejercicio del profesorado.
29. Se evalúan las programaciones del área para regular sus desajustes a lo largo del curso escolar.
30. Se evalúan las programaciones de área para generalizar las aplicaciones positivas que van apareciendo.
31. Se establece la evaluación interna del centro como elemento para la mejora de su calidad educativa.
32. Las exigencias que implica la aplicación del currículum están contempladas en el modelo de organización del centro.
33. El modelo organizativo de la escuela es coherente con los propósitos de calidad del currículum.

Atención a la diversidad

1. Las metas de calidad que se propone el centro incluyen la atención a la diversidad como un electo clave para la educación y la convivencia.
2. La dirección pone especial interés en que las diferencias personales del alumnado y de las familias constituyan elementos de mejora educativa permanente.
3. Los propósitos del centro reflejados en su proyecto educativo contemplan la atención a las diferencias para su desarrollo en la gestión y en la línea pedagógica institucional.
4. Los objetivos del currículum incorporan:
 - a) La consideración de las diferencias por capacidad para que el alumnado sea tratado en función de las mismas
 - b) La consideración de las diferencias culturales, para que sean tomadas en cuenta en el desarrollo curricular y organizativo.
 - c) La valoración de las diferencias por razones sociales, para que se adopten las medidas necesarias en orden a compensar las situaciones de desventaja que puedan existir.
 - d) La igualdad de oportunidades para alumnos y alumnas.
5. Los contenidos del currículum incluyen:
 - a) Contenidos conceptuales que atienden a las culturas diversas del alumnado del centro.
 - b) Contenidos conceptuales que suponen posibilidades de enriquecimiento o ampliación adecuados para el alumnado con altas capacidades o talentos especiales.

- c) Contenidos conceptuales adaptados a determinados niveles de desfase curricular.
- d) Contenidos conceptuales adaptados a algunos tipos de discapacidad.
- e) Contenidos procedimentales que favorecen el desarrollo de distintos estilos cognitivos del alumnado.
- f) Contenidos procedimentales apropiados para los distintos ritmos de aprendizaje del alumno.
- g) Contenidos actitudinales que responden a los propósitos del centro, en cuanto que deben fomentar el respeto a las diferencias de todo tipo y su valoración positiva.
- 6. La metodología contempla la aplicación de diferentes estrategias en orden a atender la diversidad del alumnado:
 - a) Según sus capacidades diferenciadas.
 - b) Según sus intereses específicos.
 - c) Según su cultura.
 - d) Según su citación por razones sociales.
- 7. Los recursos didácticos son suficientemente variados como para ofrecer respuestas diversificadas a las distintas capacidades del alumnado.
- 8. Los recursos didácticos no resultan discriminatorios por razón de género.
- 9. Los recursos didácticos posibilitan el conocimiento de diferentes culturas.
- 10. Los recursos didácticos posibilitan la motivación del alumnado en función de sus intereses particulares.
- 11. Los recursos didácticos están organizados de manera que pueden ser utilizados de forma autónoma por el alumnado, favoreciendo la adecuación de la enseñanza a los distintos ritmos de aprendizaje.
- 12. La evaluación de aprendizajes se lleva a cabo de modo permanente, para facilitar la atención individualizada del alumnado.
- 13. La evaluación continua de aprendizajes permite detectar las condiciones de cada alumno y alumna y regular los procesos de enseñanza.
- 14. La evaluación se plantea tomando en cuenta las diferencias del alumnado y no como factor de homogeneización.
- 15. La evaluación de la enseñanza contiene indicadores que consideran la atención a las diferencias en sus planteamientos básicos.
- 16. La evaluación institucional comprende indicadores para valorar la atención a la diversidad en el centro.
- 17. La organización del centro permite la flexibilidad de agrupamientos:
 - a) Para favorecer el desarrollo de las distintas capacidades del alumnado.
 - b) Para facilitar la adecuación a los diferentes ritmos de aprendizaje del alumnado.
 - c) Para atender a los distintos intereses y motivaciones del alumnado.
 - d) Para equilibrar los diversos niveles curriculares del alumnado.
 - e) Para promover el conocimiento mutuo entre todo el alumnado.
- 18. La organización del centro se adecua a los propósitos educativos del mismo mediante su flexibilidad y apertura a las situaciones variadas que puedan producirse.
- 19. El marco organizativo del centro establece unos cauces de actuación que comprenden la participación de toda la comunidad educativa en sus diferencias expresamente consideradas, como fuente de convivencia y enriquecimiento.
- 20. La asignación de funciones o competencias a los integrantes de la comunidad educativa se realiza sin discriminaciones:
 - a) Por razón de género.
 - b) Por razón de cultura.
 - c) Por razón de etnia.
 - d) Por razón de situación social.
 - e) Por razón de capacidad.
- 21. El clima del centro es respetuoso con las diferencias de las personas que conviven en

él.

22. La orientación para los estudios o profesiones del alumnado se lleva a cabo sin discriminación por razones de género.

Interculturalidad

1. El proyecto educativo se propone una línea pedagógica en la que se respeten los elementos de las culturas del alumnado que convive en el centro.
2. El centro tiene elaborados programas de acogida para el alumnado de otras culturas que se incorpora al centro.
3. El currículum incluye elementos de las culturas más frecuentes en el contexto institucional.
4. Los objetivos de las programaciones introducen aspectos culturales variados.
5. Los contenidos de las programaciones permiten en conocimiento de diferentes culturas.
6. Los contenidos procedimentales se trabajan mediante actividades enfocadas desde las distintas culturas que conviven en la escuela.
7. Se educan las actitudes necesarias para que la interculturalidad sea un hecho habitual en el centro y fuera de él:
 - a) Respeto.
 - b) Solidaridad.
 - c) Aceptación.
 - d) Diálogo.
8. Las estrategias metodológicas que se practican tienen en cuenta las culturas del alumnado con sus diferencias.
9. La evaluación presta atención a las diferencias individuales en función de la cultura a la que pertenece el alumnado.
10. Se proponen actividades escolares en las que el alumnado tiene oportunidad de compartir las experiencias culturales propias.
11. Se proponen actividades extraescolares en las que toda la comunidad educativa comparte los factores culturales diversos de las familias que conviven.
12. El centro tiene organizados programas de mediación intercultural.
13. La dirección del centro estimula la participación de las familias de otras nacionalidades y culturas:
 - a) En la gestión de la escuela.
 - b) En las estructuras organizativas de colaboración previstas.
 - c) En la elección de sus representantes en la escuela.
 - d) En diferentes proyectos escolares.
14. El conjunto del alumnado aprende a comunicarse en diferentes lenguajes (verbal, de signos, braille, musical...).
15. El conjunto del alumnado aprende a conocer todos los tipos de diferencias que tienen en las personas, según circunstancias externas o peculiaridades internas.
16. Se seleccionan textos en las que aparecen imágenes no discriminatorias:
 - a) Por género.
 - b) Por etnia.
 - c) Por cultura.
 - d) Por capacidad.
 - e) Por situación social.
 - f) Por otras situaciones personales.
17. Los recursos didácticos elaborados en el centro no son discriminatorios en función de ninguno de los factores señalados en el indicador anterior.
18. El nivel de expectativas del profesorado con respecto a todos los alumnos y alumnas es idéntico, sin distinciones por cultura, género, discapacidad, nivel social, etc.

Proyectos internacionales

1. El centro participa en proyectos educativos europeos.
2. El centro participa en proyectos educativos internacionales con países externos a la Unión Europea.
3. Los objetivos planteados en los proyectos son dirigidos hacia acciones específicas.
4. Los contenidos que se desarrollan son coherentes con los objetivos propuestos.
5. Las actividades que se realizan resultan interesantes, motivadoras, facilitadoras de la educación intercultural, del intercambio de experiencias y de los aprendizajes y son apropiadas para el nivel del alumnado de los distintos países que participan en los proyectos.
6. Los miembros del grupo participan con interés, avanzando en sus planteamientos educativos y ampliando sus metas como educadores al romper las barreras locales.
7. Se consiguen los objetivos propuestos en los proyectos, satisfaciendo a la comunidad educativa por sus resultados.
8. Los intercambios mantenidos con los participantes de otros países han resultado interesantes, personal y profesionalmente.
9. Se ha mantenido una comunicación fluida entre los participante transnacionales.
10. Se han regulados los procesos en función de los contrastes e intercambios transnacionales realizados.
11. Las reuniones mantenidas han sido suficientes y han estado correctamente planteadas.
12. Las aportaciones transnacionales han ayudado a superar algunas dificultades técnico-educativas del centro.
13. Los proyectos han favorecido la incorporación adecuada al centro de las minorías étnicas y culturales.
14. Los proyectos han contribuido a fomentar el respeto entre las distintas culturas y lenguas que conviven en el centro.
15. Los materiales didácticos elaborados para los proyectos incorporan los principios de la educación intercultural.
16. El desarrollo de los proyectos incide en las actividades sociales del entorno: con las comunidades locales, con las organizaciones sin ánimo de lucro, con otros promotores de proyectos en la zona.
17. Los proyectos han aprobado la superación de actitudes racistas, xenófobas, sexistas, etc., entre el profesorado y entre el alumnado.
18. En los proyectos se han desarrollado actitudes de solidaridad y tolerancia con otros pueblos, otras culturas y otras etnias en toda la comunidad educativa.
19. El impacto en los proyectos ha llegado a la organización del centro.
20. El impacto de los proyectos ha llegado al contenido de sus documentos institucionales.

Relaciones

1. El centro tiene presente la importancia de que su labor sea conocida por la comunidad educativa y el entorno.
2. El centro se esfuerza en mantener una buena imagen en sus instalaciones.
3. El centro conserva en buen estado su equipamiento en las aulas y en las diferentes instalaciones que posee.
4. El centro realiza su trabajo teniendo como meta la mejora de su calidad y lo transmite así a la comunidad educativa.
5. La dirección del centro da a conocer a las familias los proyectos de innovación y mejora que se emprenden.
6. La dirección da a conocer a las instituciones del entorno las líneas de trabajo del centro.
7. El profesorado mantiene una comunicación fluida con las familias para establecer la colaboración adecuada en la educación del alumnado.

8. El centro tiene solicitudes todos los años para el ingreso de nuevo alumnado.
9. La comunidad del entorno del centro valora su oferta educativa como de buena calidad.
10. El centro es conocido en su ciudad, más allá del contexto cercano.
11. El centro es conocido entre las instituciones educativas oficiales.
12. El centro recibe visitas de carácter local, que solicita información acerca de su funcionamiento.
13. El centro recibe visitas de carácter nacional, para conocer su funcionamiento.
14. El centro recibe visitas de carácter internacional, para conocer su funcionamiento.
15. El centro posee una página web, donde da a conocer sus proyectos educativos de calidad.
16. La página web del centro –en su caso– recibe un número importante de visitas.
17. El centro realiza publicaciones periódicas, en las que participan los diferentes sectores de la comunidad educativa.
18. El centro publica los resultados de sus actuaciones, dándolos a conocer en su contexto.
19. Las publicaciones del centro son bien valoradas por los receptores.
20. El alumnado del centro consigue buenos resultados en sus aprendizajes.
21. La sociedad próxima al centro conoce y valora los resultados de alta formación que alcanza su alumnado.

Relaciones con el entorno

1. El centro da a conocer sus proyectos a las administraciones cercanas, solicitando su colaboración en todos los aspectos convenientes.
2. El centro da a conocer sus proyectos a las empresas con las que puede establecer acuerdos para el desarrollo de su alumnado, en estudios y profesiones futuras.
3. El centro da a conocer sus proyectos a entidades sin ánimo de lucro que pueden contribuir al desarrollo personal y social de determinados grupos de alumnado.
4. El centro colabora con entidades de todo tipo en la implementación de sus proyectos escolares.
5. El centro permite la participación de empresas y entidades en sus equipos de trabajo, dándoles protagonismo en las actuaciones que lleva a cabo.
6. El centro favorece su colaboración a las administraciones regionales y locales para compartir experiencias con otros centros o instituciones.
7. El centro difunde adecuadamente su actuación, ofreciendo sus servicios a la comunidad en la que se ubica.
8. El centro promueve la participación de su alumnado en organizaciones de voluntariado.
9. Las empresas colaboran gustosamente con el centro, mostrando su actividad al alumnado y profesorado.
10. Las empresas colaboran con el centro en las fases de prácticas profesionales del alumnado.
11. El alumnado encuentra salidas profesionales en estas empresas, dado su alto nivel de formación.
12. La administración muestra el centro a otras administraciones, instituciones o expertos, dado su buen nivel de funcionamiento.
13. La administración propone al centro su participación en proyectos nacionales y transnacionales, favoreciendo su apertura y enriquecimiento.
14. Las organizaciones sin ánimo de lucro colaboran con el centro, atendiendo al alumnado que precisa apoyo escolar de diferente tipo:
 - a) Desfase curricular.
 - b) Desconocimiento de la lengua vehicular del sistema.
 - c) Mantenimiento de su lengua y cultura de origen.

- d) Desarrollo de habilidades sociales.
- 15. Las organizaciones sin ánimo de lucro sirven de mediadoras con las familias del alumnado que plantea dificultades de carácter social, favoreciendo su incorporación a la vida de centro mediante los cauces establecidos.
- 16. La comunidad educativa en todos sus sectores valora positivamente la participación social en diferentes proyectos, pues amplían sus posibilidades de actuación y su oferta para el alumnado.

Procesos de participación de la comunidad educativa

1. El centro tiene establecidos los procedimientos de participación del alumnado en las decisiones que le afecta:
 - a) Mediante el nombramiento de delegados de curso.
 - b) Mediante su representación en los órganos de participación existentes.
2. El centro comunica a las asociaciones de madres y padres sus proyectos anuales más significativos.
3. El centro cuenta con la representación oportuna de las familias en sus órganos de participación.
4. El centro cuenta con la representación oportuna del profesorado en sus órganos de participación.
5. El centro cuenta con la representación oportuna del personal no docente en sus órganos de participación.
6. El centro cuenta con la representación oportuna de la administración local en sus órganos de participación.
7. A través de los órganos de participación, la dirección conoce las propuestas que realizan los distintos sectores de la comunidad educativa.
8. La dirección acepta las propuestas de la comunidad educativa que contribuyen a la mejora de la calidad de los proyectos escolares.
9. En las reuniones de los órganos de participación se permite la intervención activa de los diferentes sectores de la comunidad educativa y se atiende en lo que procede.
10. En las reuniones de los órganos de participación, las decisiones se adoptan por consenso.
11. Las normas de convivencia del centro están acordadas con todos los sectores de la comunidad educativa.
12. La dirección del centro convoca suficientes reuniones para informar a la comunidad educativa de las innovaciones que emprende la institución.
13. Las reuniones se celebran en horarios que facilitan la asistencia de sus integrantes.
14. El profesorado colabora activamente en los equipos docentes del centro, elevando las propuestas necesarias a la dirección y a los órganos de participación, en su caso.
15. El profesorado interviene en los órganos de participación del centro, con propuestas relativas a su funcionamiento educativo de calidad.
16. El profesorado interviene en los órganos didácticos de decisión, contribuyendo eficazmente a la mejora del funcionamiento general del centro.
17. La dirección del centro comparte su decisión con el resto de la comunidad educativa.
18. La comunidad educativa reconoce que se tienen en cuenta sus opiniones para el funcionamiento del centro.
19. La comunidad educativa está satisfecha con el grado de participación que se le concede en el centro.

Resultados del centro escolar

1. Porcentaje de indicadores completamente cumplidos en el apartado de gestión. En:
 - a) Liderazgo de la dirección del centro educativo.
 - b) Organización del centro escolar.
 - c) Funcionamiento de los equipos didácticos.

- d) Profesorado.
- e) Instalaciones y recursos.
- 2. Porcentaje de indicadores completamente cumplidos en el apartado de desarrollo interno del centro:
 - a) Documentos institucionales.
 - b) Currículum.
 - c) Atención a la diversidad.
 - d) Interculturalidad.
 - e) Proyectos internacionales.
- 3. Porcentaje de indicadores completamente cumplidos en el apartado de relaciones:
 - a) Expectativas sociales hacia el centro educativo.
 - b) Relaciones con el entorno.
 - c) Procesos de participación de la comunidad educativa.
- 4. Número de alumnos escolarizados en el centro al comenzar el curso escolar.
- 5. Número de alumnos escolarizados en el centro al finalizar el curso escolar.
- 6. Número de alumnos que ha terminado el curso superando todas las áreas curriculares.
- 7. Número de alumnos que ha alcanzado el título para el que estudiaba.
- 8. Número de alumnos que ha conseguido una evaluación satisfactoria en relación con sus posibilidades, aunque no sea suficiente para lo exigido externamente por el sistema.
- 9. Número de alumnos que no ha alcanzado la evaluación satisfactoria, aunque haya superado académicamente todas las áreas curriculares.
- 10. Porcentaje de participación en las reuniones establecidas por parte de los distintos sectores de la comunidad educativa.
- 11. Porcentaje de familias que han acudido a las reuniones con el profesorado para interesarse por la educación procesual de sus hijos.
- 12. Número de profesores que expresan su satisfacción por su trabajo realizado con el grupo de alumnos.
- 13. Número de profesores que expresan su satisfacción por el trabajo de carácter no lectivo llevado a cabo en el centro.
- 14. Porcentaje de familias que ponen de manifiesto su satisfacción por los resultados de la educación de sus hijos.
- 15. Porcentaje de familias que ponen de manifiesto su insatisfacción por los resultados de la educación de sus hijos.
- 16. Número de entidades externas al centro que manifiestan su satisfacción por la colaboración mantenida.
- 17. Documentos de las administraciones donde se expresa el buen funcionamiento del centro.
- 18. Porcentaje de objetivos anuales del centro plenamente conseguidos.
- 19. Porcentaje de objetivos anuales del centro no conseguidos.

Fuente: Casanova, 2004

El propio PEC propone estándares para apoyar los procesos de autoevaluación en la escuela y así retroalimentar su diseño de planeación estratégica, reconocer los impactos en los procesos pedagógicos y aprendizajes de los alumnos. Estos estándares son similares a los expuestos por Casanova, sólo que el PEC los agrupa en dos dimensiones, una cualitativa y otra cuantitativa. La tabla 4.2 nos detalla estos estándares.

Tabla 4.2 Estándares de Evaluación del Programa Escuelas de Calidad

A) Estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social en la escuela (Medición con Indicadores de Proceso)

1. La comunidad escolar comparte una visión de futuro, planea sus actividades y estrategias y cumple con las metas que ella misma se fija.
2. El director ejerce liderazgo académico, administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar.
3. El personal directivo, docente y de apoyo trabaja como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes.
4. Los directivos y los docentes se capacitan continuamente y se actualizan.
5. Los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos.
6. Se cumple con el calendario escolar, se asiste con puntualidad y se aprovecha óptimamente el tiempo dedicado a la enseñanza.
7. La escuela mejora las condiciones de su infraestructura material, para llevar a cabo eficazmente sus labores: aulas en buen estado, mobiliario y equipo adecuado a los procesos modernos de enseñanza-aprendizaje, laboratorios equipados, tecnología educativa, iluminación, seguridad, limpieza, así como los recursos didácticos necesarios.
8. Los docentes demuestran capacidad de crítica de su propio desempeño, así como de rectificación, a partir de un concepto positivo de sí mismos y de su trabajo.
9. Los docentes planifican sus clases anticipando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes.
10. Las experiencias de aprendizaje propiciadas por los docentes ofrecen a los estudiantes oportunidades diferenciadas en función de sus diversas capacidades, aptitudes, estilos y ritmos.
11. Los docentes demuestran a los estudiantes confianza en sus capacidades y estimulan constantemente sus avances, esfuerzos y logros.
12. Los docentes consiguen de sus alumnos una participación activa, crítica y creativa.
13. La escuela se abre a la integración de niñas y niños con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan alguna discapacidad y que requieren de apoyos específicos para desarrollar plenamente sus potencialidades.
14. En la escuela se favorece el conocimiento y valoración de nuestra realidad multicultural.
15. La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del medio ambiente.
16. La comunidad escolar se desenvuelve en un ambiente propicio a la práctica de valores universales tales como la solidaridad, la tolerancia, la honestidad y la responsabilidad, en el marco de la formación ciudadana y la cultura de la legalidad.
17. El personal, los padres de familia y miembros de la comunidad a la que atiende la escuela participan en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones en beneficio del centro.
18. Los padres de familia están organizados y participan en las tareas educativas con los docentes, son informados con regularidad sobre el progreso y rendimiento de sus hijos y tienen canales abiertos para expresar sus inquietudes y sugerencias.
19. Los alumnos se organizan y participan activamente en las tareas sustantivas de la escuela.
20. La comunidad escolar se autoevalúa, busca la evaluación externa y, sobre todo, la utiliza como una herramienta de mejora y no de sanción.
21. La escuela promueve el desarrollo profesional de su personal in situ mediante la reflexión colectiva y el intercambio de experiencias para convertirse en una verdadera comunidad de aprendizaje.
22. La escuela participa en una red de intercambio con otras escuelas.
23. La escuela se abre a la sociedad y le rinde cuentas de su desempeño.

B) Estándares de Eficacia Externa y Logro Educativo (Medidos con indicadores de Impacto y Resultados) en escuelas y alumnos.

1. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático, medido con base en los exámenes de estándares nacionales, cuando así corresponda.
2. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades comunicativas, medido con base en los exámenes de estándares nacionales, cuando así corresponda.
3. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de pensamiento crítico-científico, cuando así corresponda.
4. La escuela disminuye el índice de reprobación.
5. La escuela disminuye el índice de deserción.

Fuente: Reglas de Operación, 2005.

3. CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS VALORATIVO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD (PEC)

En este apartado exponemos los criterios utilizados para la valoración del Programa Escuelas de Calidad. Habiendo establecido que el **propósito** de la evaluación es contribuir al estudio y conocimiento de las políticas públicas educativas y ubicar posibles líneas de mejora en las acciones y programas, así como aquellas que pudieran generar teoría o futuras investigaciones que aporten nuevo conocimiento en el campo educativo o de evaluación. Y teniendo como **objetivo** analizar las acciones que el gobierno propone para dar respuesta al problema de la baja calidad educativa, concretamente las propuestas a través del Programa Escuelas de Calidad, y dejando por sentado que nuestro objeto de evaluación serán los procesos del programa y no los resultados del mismo. En esta tesis proponemos cuatro **criterios** o dimensiones **de evaluación**: El *primero* de ellos tiene que ver con ¿Cómo se ha desarrollado el diseño y el sistema de gestión del Programa? Analizamos así la pertinencia lógica del diseño, la idoneidad del PEC respecto del problema a resolver y la adecuación del sistema de gestión.

El *segundo* criterio se refiere a ¿Cuál es el papel que desempeñan el contexto socio-cultural y escolar en el proceso de implementación del Programa?, y ponemos énfasis en las características socioculturales de las madres y padres de familia y docentes, así como en la ubicación y características de las escuelas. El *tercer* criterio tiene que ver con

¿Cómo se implementa el Programa en los Centros Escolares?, para ello tomamos a la gestión escolar participativa como punto de análisis. Finalmente, el *cuarto* criterio se refiere a ¿Cuál es la perspectiva de la comunidad escolar respecto del Programa?, analizando la satisfacción de la comunidad escolar con el PEC.

Una vez identificadas las dimensiones para la evaluación determinamos los indicadores pertinentes a cada una de ellas en función de las cuales valoramos el programa. Así, basándonos en lo expuesto en este capítulo y en las dimensiones y criterios que consideramos más pertinentes al caso de estudio, ahora abordaremos con más detalle cada uno de los criterios, los cuales hemos dividido en cuatro dimensiones: diseño y sistema de gestión del programa, contexto socio-cultural y escolar, implementación del programa, y perspectiva de la comunidad escolar.

3.1. Diseño y sistema de gestión del programa

En el análisis del diseño de un programa y de su sistema de gestión es relevante analizar la pertinencia lógica del diseño, es decir, conocer qué es lo que se define y presenta como problema y las soluciones que se plantean al mismo. Un segundo aspecto lo conforma la idoneidad del programa respecto del problema a resolver, hablamos de un análisis de sus antecedentes históricos, de su teoría de cambio, de la población a la cual se dirige y de los objetivos del mismo. Finalmente conviene analizar la adecuación del sistema de gestión poniendo énfasis en la racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñados, la división de tareas y responsabilidades de los gestores, la promoción y difusión del programa y la capacitación y acompañamiento técnico hacia los receptores del programa. Una vez hecho el análisis de estos factores estamos en condiciones de emitir un juicio sobre el aspecto teórico del programa, y conocer si esas acciones tal y como fueron diseñadas permitirán lograr los objetivos y resolver el problema.

Pertinencia lógica del diseño

Con pertinencia lógica del diseño del PEC nos referimos a los diferentes marcos interpretativos relacionados con el problema de la calidad educativa y su influencia en

la formulación de políticas y por ende en la elaboración de programas. Así entonces los factores a analizar son los actores o instituciones que han elaborado los documentos, los conceptos a los que hacen referencia con calidad educativa y los actores políticos señalados (*voz/quién habla en el texto*). Otro factor inicial importante es el *diagnóstico*, referido a identificar qué es lo que los documentos definen como problema y cuál es su relación con la calidad educativa, por qué consideran como problema a la baja calidad educativa y cuáles son sus causas, qué mecanismos contribuyen a perpetuar el problema y qué *roles* se atribuyen a cada quién en esta fase. Un aspecto más a analizar es el *pronóstico o solución*, que tiene que ver con las acciones que se proponen para solucionar el problema y con los argumentos que justifican las acciones señaladas; los objetivos prioritarios de las acciones; las estrategias, instrumentos o medidas que se proponen para alcanzar los objetivos establecidos y los mecanismos (recursos económicos y humanos y/o leyes) que pueden contribuir a mejorar la calidad educativa. Igualmente analizamos los *roles* acerca de quién debería hacer algo y qué debería hacer, sobre qué grupos se actúa y lo que podría dificultar la puesta en práctica de las medidas. Finalmente analizamos el *equilibrio* entre el diagnóstico y el pronóstico o qué ámbito se encuentra más desarrollado.

Idoneidad del PEC respecto del problema

Uno de los aspectos más importantes para valorar el diseño tiene que ver con la idoneidad del programa respecto del problema y para ello hacemos referencia a los *antecedentes históricos de la intervención*, es decir, a la dirección del cambio propuesto por el PEC, el apoyo político hacia la propuesta de mejoramiento de la calidad educativa, la magnitud del cambio propuesto respecto a las acciones de los gobiernos anteriores y la participación de los intereses afectados. Un factor más de análisis en este criterio lo forma la *delimitación de la población objetivo* en el programa, para ello analizaremos si se ha realizado un estudio de necesidades, si se ha cuantificado la población objetivo (en términos absolutos o relativos), si se determinan las características que debe reunir la población para formar parte del programa así como los criterios de selección, y finalmente si se han contemplado las posibles barreras para acceder al programa (conocimiento del mismo por parte de población objetivo, su accesibilidad física y su aceptación psíquica o motivacional).

Tenemos en cuenta también la *claridad de los objetivos del programa*, analizamos que los objetivos sean claros y concretos e indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta (en principio medible y observable), que se haya establecido una sola meta o fin, que se haya especificado un solo producto para cada actuación concreta, y que se hayan previsto fechas de consecución de objetivos. Uno de los factores más importantes a analizar es la *correcta teoría de cambio del programa*, analizando por una parte la teoría del programa (tipo de respuesta por parte de la comunidad escolar a las actividades del PEC) y, por otra parte, la teoría de la implementación (actividades que se requieren para traducir los objetivos en entrega de servicios y operación del programa). Por último analizamos la *correspondencia entre el problema y los objetivos*, es decir, que los objetivos del programa respondan a las necesidades y problemas de la población objetivo a los distintos niveles de intervención (que cada objetivo tenga su reflejo en un problema).

Adecuación del sistema de gestión

Tiene que ver con aquellos que se encargan de dar a conocer el programa a la población objetivo y hacer que llegue a las escuelas, nos referimos aquí a los procesos y mecanismos puestos en marcha por los administradores y responsables para la ejecución del programa. Nos centramos exclusivamente en el plano documental en donde analizamos la *racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñadas*, es decir, que los objetivos de cada nivel de gestión estén claramente especificados y que los pasos administrativos establecidos sean los necesarios. Un aspecto más lo conforma la *división de tareas y responsabilidades del personal*, donde consideramos que las funciones de los distintos departamentos y personas estén claramente diferenciadas y especificadas, sin solapamientos, repeticiones o ambigüedades en la delimitación de funciones, además de contar con métodos de trabajo adecuados y medios económicos y materiales suficientes para las necesidades reales.

Un tercer factor tiene que ver con la *promoción y difusión del programa*, esencial para que la población objetivo lo conozca y se interese por él. Analizamos así la realización de una publicidad global del Programa; las acciones específicas de promoción y difusión de cada una de las actuaciones (existencia de presupuesto para su

ejecución); el establecimiento de los criterios de selección y requisitos; el establecimiento de la forma, tiempo y lugar para la presentación de solicitudes; la recepción y entrega de los PETE y PAT; y la notificación a los beneficiarios de que son aceptados en el programa. Contemplamos también un aspecto más administrativo: la existencia de manuales o guías de procedimiento para la gestión del Programa, formatos que registren las actividades de la población objetivo (información para una base de datos), algún servicio de ayuda a los solicitantes para gestionar sus propuestas de participación en el Programa, valoración de las solicitudes o planes presentados. Un cuarto factor se refiere a la *capacitación y acompañamiento técnico brindado a los receptores del programa*. Ponemos atención al tiempo que dura la capacitación, el lugar donde se ofrece, quién la ofrece, a quiénes se les otorga, y qué temas se tratan.

3.2. Contexto socio-cultural y escolar

El análisis de las condiciones sociales y culturales de las madres y padres de familia y los docentes, así como de las condiciones escolares nos es de mucha utilidad para conocer el contexto en donde se implementa el PEC y comprender mejor los resultados que obtengamos del Programa y cómo influyen en el éxito del mismo. Los primeros son factores asociados a la demanda educativa ya que influyen en la permanencia y resultados de aprendizaje de los alumnos. El segundo forma parte de la oferta educativa y nos presenta un panorama de cómo se encuentra el contexto escolar al iniciar con el programa.

Características socioculturales de las madres y padres de familia

Hemos tenido en cuenta cuatro indicadores para el análisis de este factor. El primero de ellos es el *nivel de estudios*, el segundo la *ocupación*, un tercero es el *ingreso económico promedio* y, finalmente, *la distancia, en tiempo, de su hogar a la escuela de sus hijos*.

Características socioculturales de los docentes

Los indicadores considerados en este apartado para los docentes son los *años que lleva ejerciendo la docencia*, los *años que lleva trabajando en la escuela*, su *grado máximo de estudios* y, por último, *la distancia, en tiempo, de la casa a la escuela*.

Ubicación y características de las escuelas

Los factores a tener en cuenta son el *ámbito social y grado de marginalidad* de las zonas donde se encuentran ubicadas las escuelas primarias, el tipo de *actividad característica en la zona*, los *años que lleva en funciones la escuela* y las *condiciones de infraestructura y personal* con que cuenta.

3.3. Implementación del programa

El análisis de la implementación implica mirar las actividades del PEC en el lugar donde suceden y se espera repercutan, el centro escolar, y en donde convergen todos los actores: directivos, docentes, alumnos, padres y madres de familia. Basándonos, por una parte, en que el propósito general del PEC es mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas de educación básica, a través de la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar que permita transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas. Y, por otra parte, en el hecho de que los programas educativos en México buscan esquemas adecuados a las condiciones locales, otorgando a los centros educativos mayores márgenes de autonomía. Los criterios utilizados⁵⁹ han sido agrupados bajo un elemento clave que es la gestión escolar participativa, debido a que sobre ella gira el PEC, pero a su vez lo hemos desglosado en cuatro subelementos más: la gestión dentro de la escuela, la participación social, los planes escolares y la evaluación en los centros escolares.

Gestión escolar participativa

⁵⁹ Los criterios propuestos fueron obtenidos de las aportaciones hechas por María Antonia Casanova (2004) en su modelo de evaluación para la mejora de la calidad educativa y de los estándares de evaluación del PEC.

En primer lugar realizamos un análisis a la *gestión dentro de la escuela*, la cual tiene que ver con la función directiva, es decir, analizar el grado de autonomía que tiene la dirección para conducir la escuela, el que promueva acciones innovadoras en el centro, que identifique las necesidades de actuación y capacitación docente y facilite la participación de la comunidad escolar. Otro factor es que el momento de recepción del dinero del PEC se realice de manera oportuna. Incluimos también el estado de las instalaciones; el material escolar y didáctico con que se cuenta; la realización de cursos de capacitación, pláticas, talleres, etc. para los directores, docentes, padres y madres de familia y estudiantes. Analizamos también los rubros en donde se pueden aplicar los recursos y la suficiencia de dichos recursos para las acciones que necesita el centro. Incluimos el hecho de que se den a conocer los acuerdos, las decisiones que se toman y los resultados de las actividades en la escuela al resto de la comunidad escolar (incluyendo lo relacionado con el PEC). Analizamos también la forma en que se realiza dicha comunicación y el conocimiento que tiene la comunidad escolar sobre el destino de los recursos otorgados por el PEC.

El segundo elemento constituye una de las piedras angulares del programa, nos referimos a la *participación social en la escuela*. Para esto nos enfocamos en que haya en el centro escolar procedimientos o cauces de participación para cada uno de los miembros de la comunidad escolar, tanto en su reglamentación como en los respectivos órganos de participación. Que la escuela apoye a los padres y madres de familia para organizarse, y que cuente con los órganos de representación correspondientes. Conocer el tipo de actividades en las cuales participan los padres y madres de familia y que participen en la toma de decisiones e implementación de las acciones, además de que conozcan las actividades y proyectos de la escuela. Que exista comunicación entre los docentes y las familias de los estudiantes respecto a la educación de los mismos. Que haya apoyo de los padres y madres de familia en las tareas escolares de sus hijos. Otro aspecto importante, y que consideramos, son las reuniones que se llevan a cabo en la escuela donde analizamos que los órganos de participación existentes las realicen de manera periódica y en un horario al que todos puedan asistir, que los miembros de los órganos de participación asistan a dichas reuniones, que existan actas de acuerdos de las reuniones, y que la comunidad escolar reconozca el hecho de que se tiene en cuenta sus opiniones para el funcionamiento del centro.

Aunados a estos dos elementos, consideramos un tercero relativo a los *planes escolares* donde analizamos qué grupos de personas participan en su elaboración, que reflejen las aportaciones de la comunidad escolar, que se difundan entre toda la comunidad escolar y que ésta los conozca y apruebe, que dirijan las actuaciones del centro y pongan interés a las diferencias de los estudiantes y sus familias, que consideren las necesidades de aprendizaje de los alumnos y su contexto (entorno social y condiciones específicas de la escuela).

Un último aspecto a considerar es la *evaluación en los centros escolares*. Aunado a los aportes de las evaluaciones en el ámbito educativo revisados en este capítulo, también nos basamos en la literatura de evaluación analizada en el capítulo I para establecer los criterios en este apartado. Así entonces, nos centramos en analizar la promoción permanente de la evaluación a través de la dirección, el desarrollo de evaluaciones por parte de la comunidad escolar de su trabajo y de los planes y programas escolares. Ponemos especial atención en el papel de la evaluación en el PAT y en el contenido de la misma (formativa-sumativa; aspectos que contiene: diseño, proceso o sólo de resultados –actuaciones o calificaciones de los alumnos-; aspectos que resaltan –positivos o negativos-; y si se dan a conocer los resultados). Finalmente analizamos el uso que hacen de los resultados de la evaluación (reconocen a la evaluación como una herramienta de mejora y no de sanción), si se dan a conocer los resultados y si existe apertura hacia la evaluación externa.

3.4. Perspectiva de la comunidad escolar

Para que un programa tenga éxito es importante que la población a la cual va dirigido lo apruebe y responda a sus necesidades. En este apartado pretendemos analizar lo hecho por el PEC, hasta el momento, desde la perspectiva de la comunidad escolar a través de su satisfacción con el programa desde un punto de vista más bien subjetivo. Realizamos preguntas abiertas a la comunidad escolar en base a ciertos criterios de análisis, los cuales exponemos a continuación.

Satisfacción con el programa

En este apartado analizamos el conocimiento que la comunidad escolar tiene del programa, el conocimiento de los miembros de la comunidad escolar de la participación y apoyo requerido hacia el PEC por parte de su sector. Analizamos igualmente las actividades que realiza cada sector de la comunidad escolar relativas al PEC en la escuela, si aprueban que la escuela esté y siga en el PEC, la satisfacción de la comunidad escolar con las actividades de la escuela ahora que está en el PEC y qué consideran lo mejor y peor del PEC.

CAPÍTULO 5

PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD: DISEÑO Y SISTEMA DE GESTIÓN

INTRODUCCIÓN

En este capítulo cuatro comenzamos con la exposición del trabajo empírico, la cual continuamos en el capítulo cinco. Esta exposición abarca una descripción a detalle de los componentes de diseño e implementación del Programa Escuelas de Calidad, con el propósito de llevar a cabo una valoración del Programa. En este sentido, en el presente capítulo describimos el diseño y el sistema de gestión en el que se basa el PEC, centrándonos exclusivamente en la pertinencia lógica del diseño, en la idoneidad del PEC respecto del problema y en la adecuación del sistema de gestión. Los criterios considerados son los descritos en el capítulo anterior.

Así entonces, en primer lugar analizamos la **pertinencia lógica del diseño** que tiene que ver con los diferentes marcos interpretativos relacionados con el problema de la calidad educativa y su influencia en la formulación de políticas y por ende en la elaboración de programas. Analizamos diversos documentos, tanto nacionales como internacionales, averiguando la voz y quiénes hablan en los textos, el diagnóstico y los roles en el mismo, el pronóstico o solución que se propone y los roles acerca de quién debería hacer algo y qué debería hacer y sobre qué grupos se actúa. Haciendo referencia al final sobre el equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico. Para concluir cómo han influido todos ellos en las políticas públicas de la calidad educativa en México y concretamente en nuestro programa a analizar, el PEC.

En el análisis de la **idoneidad del PEC respecto del problema**, a diferencia de la dimensión anterior, nos centramos en el programa en específico y en su diseño. Comenzamos con un análisis de los antecedentes históricos de la intervención, para continuar con la delimitación de la población objetivo en el programa; la claridad de los

objetivos del programa; la correcta teoría de cambio del programa, analizando por una parte la teoría del programa (tipo de respuesta por parte de la comunidad escolar a las actividades del PEC) y, por otra parte, la teoría de la implementación (actividades que se requieren para traducir los objetivos en entrega de servicios y operación del programa). Concluimos con el análisis de la correspondencia entre el problema y los objetivos. Todos ellos elementos indispensables para poder continuar con una buena implementación, puesto que si hay un fallo en alguno de estos elementos el programa comienza por un mal camino.

En la dimensión de la **adecuación del sistema de gestión** nos enfocamos en aquellos que se encargan de dar a conocer el programa a la población objetivo y hacer que llegue a las escuelas, nos referimos aquí a los procesos y mecanismos puestos en marcha por los administradores y responsables para la ejecución del programa, elementos también indispensables para continuar con una buena implementación y la obtención de resultados favorables y, por ende, la consecución de los objetivos establecidos. Nos centramos exclusivamente en el plano documental y tomamos en cuenta cuatro factores: la racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñadas; la división de tareas y responsabilidades del personal; la promoción y difusión del programa, donde contemplamos también un aspecto más administrativo que tiene que ver con la existencia de manuales o guías de procedimiento para la gestión del Programa, formatos que registren las actividades de la población objetivo (información para una base de datos), algún servicio de ayuda a los solicitantes para gestionar sus propuestas de participación en el Programa, valoración de las solicitudes o planes presentados; y el cuarto factor se refiere a la capacitación y acompañamiento técnico brindado a los receptores del programa.

1. PERTINENCIA LÓGICA DEL DISEÑO

Los textos elegidos para analizar la pertinencia lógica del diseño y, por tanto, los marcos interpretativos de la política educativa en México, centrados en la calidad de la educación básica durante 1990-2005 y dentro de los cuales está inserto el Programa Escuelas de Calidad, abarcan tanto textos nacionales como internacionales. La metodología utilizada para el análisis es la desarrollada por las investigadoras del grupo MAGEEQ, la cual asume que todo marco de política tiene un diagnóstico del problema y un pronóstico o solución.

La mayoría de los textos elegidos parten del año 2000, pero decidimos tomar en cuenta dos textos, uno nacional y otro internacional, de inicios de los noventas. Así entonces partimos del año 1990 con un texto internacional, la “Declaración Mundial sobre la Educación Para Todos” promulgada en Jomtien, Tailandia y que señala pautas y recomendaciones para que los países de todo el mundo elaboren sus programas educativos, asimismo muestra un panorama general de la situación educativa en el mundo con especial énfasis en los países menos desarrollados o en vías de desarrollo.

En cuanto al ámbito nacional, antes de analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Educación 2001-2006, partimos del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (ANMEB) firmado en 1992 entre la Federación, las Entidades Federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; el cual fue un paso muy importante para la educación en México, pues se concluyó así con un proceso de descentralización, transfiriendo a los Estados facultades administrativas. Este mismo Acuerdo puso de manifiesto temas que seguirían constantes en las agendas de los sucesivos gobiernos y que hasta esa fecha habían permanecido al margen de actuación gubernamental. Por todo lo anterior, es importante tomar como referentes estos dos acuerdos de inicios de los años noventa y reconocer su contribución en los documentos de fin y principios de siglo.

Estos textos, así como el resto de los textos elegidos, nos dan un panorama de la situación, problemas, fortalezas, estrategias, recomendaciones, actores involucrados, etc. de la educación en el mundo y en México. Asimismo la manera en cómo cada uno de los distintos actores interpreta el problema de la educación básica, específicamente la

calidad, y las propuestas de solución que dan a dicho tema. Los textos elegidos para el análisis del marco interpretativo de las políticas educativas en México son:

TEXTOS NACIONALES

TEXTOS OFICIALES

1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mayo de 1992
2. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
3. Programa Nacional de Educación 2001-2006

LEYES

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
5. Ley General de Educación
6. Ley General de la Administración Pública Federal

TEXTOS PRODUCIDOS POR DIVERSAS ORGANIZACIONES

7. Compromiso por la Calidad Educativa. 8 de agosto de 2002
8. Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación
9. Compromiso por la Calidad de la Educación. Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicados 82 y 109
10. México, Jomtien +10. Evaluación Nacional de “Educación Para Todos”

TEXTOS INTERNACIONALES

11. Declaración Mundial sobre la Educación Para Todos. Jomtien, Tailandia, 1990
12. Foro Mundial sobre la Educación. Informe Final. Dakar, Senegal, 2000
13. Educación Para Todos en las Américas. Marco de Acción Regional. Santo Domingo, 10-12 de febrero de 2000
14. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación Para Todos: El Imperativo de la Calidad, UNESCO, 2004

1. 1 Voz/quién habla en los documentos sobre calidad educativa

Los textos internacionales y nacionales son redactados por organismos oficiales. Entre los organismos internacionales podemos mencionar a las Naciones Unidas (ONU) que participa a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); o el Banco Mundial. La ONU y el Banco Mundial convocaron al Foro Mundial de Educación, donde participaron docentes, investigadores, dirigentes de organizaciones internacionales y ministros, comprometiéndose estos últimos a hacer lo posible por que en sus países se sigan las pautas establecidas en este foro. Los gobiernos de la región de América Latina, El Caribe y América del Norte también forman parte de los actores que emiten los textos y se comprometen con lo ahí establecido.

En cuanto a los textos nacionales son el Gobierno Federal, Congreso de la Unión, o la Secretaría de Educación Pública los encargados de redactarlos. En algunos casos la sociedad civil, a través de diversos organismos, emite algunos documentos, pero sólo para comprometerse en apoyar la educación, dar su opinión sobre determinados temas de actualidad o comentar los textos producidos por las instancias gubernamentales, pero no proponiendo acciones concretas para llevarse a cabo.

Respecto a la educación, a inicios de los noventa a nivel nacional se enfatizaba en que la educación debía proporcionar los adecuados conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que también estuvieran en condiciones de contribuir efectivamente a su propio progreso social y al desarrollo del país (ANMEB, 1992). A nivel internacional se dio importancia a la capacidad de la educación para ayudar a garantizar un mundo más seguro, más sano, más próspero y ambientalmente más puro y que simultáneamente contribuyera al progreso social, económico y cultural, a la tolerancia, y a la cooperación. Asimismo se mostró a la educación como condicionante indispensable, aunque no suficiente, para el desarrollo personal y mejoramiento social (Jomtien, 1990). Ambas ideas continuaron vigentes a finales de siglo.

Todos los textos comparten la idea de que para mejorar la educación se requiere mejorar su calidad y hacerla universal y equitativa. En cuanto a la calidad se es consciente que no existe un término que la defina con exactitud, pero sí se mencionan conceptos y factores que la hacen posible. Se habla de dos principios que caracterizan las tentativas de calidad: el éxito en el desarrollo cognitivo del educando y, por otra parte, la promoción de actitudes y valores. Entre los factores que se mencionan como

necesarios para que exista una educación de calidad destacan los contenidos y materiales educativos, la descentralización y reorganización de los sistemas educativos, la asignación y uso eficiente de los recursos, y la importancia y preparación del magisterio. Así que el hablar de calidad también es hablar de conceptos tales como autonomía escolar, prácticas pedagógicas, liderazgo directivo, participación de la sociedad, evaluación y rendición de cuentas.

En México durante los últimos años se ha hecho énfasis en que la calidad es una condición necesaria para que haya equidad, si no hay calidad en las escuelas de las zonas marginadas o rurales no se puede hablar de una equidad educativa, propósito que la administración de Fox persiguió fuertemente y que en el Marco de Acción Dakar se puso especial atención. Así pues, tanto en los textos nacionales como internacionales se pide la colaboración de los gobiernos en todos sus niveles, así como de la sociedad civil. Se subraya como indispensable el apoyo hacia los países que menos tienen por parte de los países más desarrollados

Los documentos internacionales hacen referencia a mandatos o compromisos celebrados en otras Convenciones internacionales sobre temas diversos, por ejemplo derechos humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948), alfabetización (Año Internacional de Alfabetización, 1992), desarrollo cultural (Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988-1997), mujeres (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las Estrategias para el Adelanto de la Mujer; Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, 1995), niños (Convención sobre Derechos del Niño; Conferencia Internacional sobre el trabajo de los Niños, 1997; Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 1990), adultos (Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, 1997), las reuniones de los países del G-8, la Reunión a la Mitad de la Década del Foro Consultivo Internacional sobre la Educación Para Todos en 1996, y la Declaración Milenio ONU 2000. En estas Convenciones se han tratado temas de educación, principalmente el hacerla universal y lograr un compromiso por parte de los gobiernos para que llegue a todos sin distinción de sexo, lugar de residencia o condición social y que la educación sea pertinente para ellos. Asimismo el Marco de Acción Dakar hace referencia y refrenda el compromiso adquirido en Jomtien, Tailandia.

En cuanto a los textos nacionales, todas las acciones que emprende el gobierno Federal tienen su sustento en el Artículo Tercero Constitucional, el cual se refiere a la educación, por tal razón este Artículo se menciona en la Ley General de Educación o, en su caso, en el ANMEB de 1992 y en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación. Aunque en los planes y programas no se mencionan de manera explícita los acuerdos y compromisos de Jomtien y Dakar, o incluso tampoco hacen referencia a estas convenciones, es un hecho que sus propuestas tienen como base los acuerdos establecidos en esos foros educativos.

1. 2 Diagnóstico y atribución de roles en el problema de la baja calidad educativa

Al hablar de educación básica todos los textos coinciden que el problema se centra en universalizarla, hacerla equitativa y de calidad y prestar atención al aprendizaje. La Declaración Mundial sobre la Educación Para Todos (EPT) y el Marco de Acción Dakar parten de los millones de niños y niñas que no tienen acceso a la enseñanza primaria, de los millones de adultos que son analfabetos y carecen de acceso al conocimiento, así como de los millones de niños y adultos que no consiguen completar el ciclo de educación básica y los millones que aún completándolo no logran adquirir los conocimientos y capacidades esenciales, de la discriminación de género, de la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias los cuales están lejos de atender las aspiraciones y las necesidades de los individuos y de las sociedades, de los jóvenes y adultos que se les niega el acceso a las técnicas y conocimientos necesarios para encontrar empleo remunerado y participar plenamente en la sociedad. De igual forma de la desigualdad en materia de educación y la discriminación en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos como los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan en las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación.

En el ámbito nacional ya desde 1992 el ANMEB mencionaba que la calidad de la educación básica era deficiente porque no proporcionaba los adecuados conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el

desenvolvimiento de los educandos y para que estuviesen en condiciones de contribuir a su propio progreso social y al desarrollo del país. Se destacaba que desde 1921 hasta esa fecha se había generalizado el ingreso a la educación primaria, alfabetizado a un número importante de personas, construido escuelas, creado los libros de texto gratuito, ampliado la educación secundaria y establecido centros de educación básica para adultos; pero el reto de la cobertura subsistía, las disparidades regionales eran muy marcadas y la calidad era deficiente⁶⁰.

A pesar de los esfuerzos aún persistían deficiencias en la cobertura de nivel básico, así como profundas diferencias regionales, interculturales y de género. No había lineamientos sobre los propósitos y contenidos de la educación básica que dieran congruencia, y que orientaran los contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional. Además los planes y programas de estudio no incluían, en general, el empleo de las nuevas tecnologías de información como herramienta de aprendizaje continuo, sin tomar en cuenta que en ese entonces los planes y programas de estudio llevaban casi veinte años sin una reforma notable.

Todos los textos coinciden en que son grandes los retos cuantitativos, pero que lo son aún mayores desde el punto de vista cualitativo. Los textos nacionales destacan que no basta con aumentar el número de escuelas e instituciones educativas, sino que se necesitan cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos. El problema de la educación radica entonces en las fallas de articulación del sistema educativo, en la rigidez de los programas de estudio, en la insuficiente diversificación de las instituciones, en la repetición y deserción, en la falta de aprovechamiento, en los problemas de cobertura, y en las desigualdades entre los estados, regiones y los diversos sectores sociales.

Para el año 2000 los textos nacionales mencionaban los marcados rezagos y desequilibrios en el desarrollo humano y social. La pobreza y la pobreza extrema afectaban a millones de mexicanos, sobre todo en zonas rurales, trayendo como consecuencia grados notables de desnutrición, elevadas tasas de analfabetismo entre

⁶⁰ Por su parte, tanto el PNE como el Compromiso por la Calidad de la Educación hacen mención de los avances educativos ocurridos durante el siglo XX, resaltando los esfuerzos de la SEP hacia la expansión del sistema educativo y a la satisfacción de la demanda (ambas requeridas por el país), pero dejando de lado la calidad de los servicios, lo cual se pone en evidencia en los resultados insatisfactorios de las evaluaciones realizadas en el último decenio; avanzado en cuanto a mantener a los niños y niñas en la primaria hasta concluirla, pero no generalizando la equidad en la calidad de aprendizaje para todos.

adultos y deserción escolar desde los primeros niveles educativos. El PND 2001-2006 puntualizaba entonces que no habría desarrollo humano posible sin educación, por ello la educación era ante todo un derecho básico que el Estado y la sociedad tenían la responsabilidad de hacer efectivo. Tanto los textos nacionales como internacionales coincidían en la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo personal y un mejor desarrollo económico del país.

De este modo la educación se presenta como un instrumento para mitigar las desigualdades sociales. Si un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación de buena calidad para todos y propiciar las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo, actuará como mecanismo de exclusión social. Los textos analizados presentan entonces a la equidad como un reclamo mundial que va unido a la calidad. Se hace hincapié en que el hecho de tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo, la equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados, con atención especial a los grupos en situación de pobreza. La desigualdad en la calidad de los servicios educativos impide que con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, se tengan las mismas oportunidades de aprendizaje. La atención se pone, por lo tanto, en que los educandos no sólo asistan a la escuela, sino que aprendan realmente.

Se pone de manifiesto que el sistema nacional actúa como mecanismo de marginación al no ofrecer a los pobres el acceso a una educación de buena calidad. Los textos nacionales indican que las desigualdades siguen siendo fuertes, y que a pesar de que los índices de deserción y repetición han descendido en la última década, aún no todos los alumnos que ingresan permanecen y terminan el ciclo. Los mismos textos apuntan que al haberse federalizado la educación básica y al dejar de crecer la población en edad de cursarla, se presenta la oportunidad para concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de la calidad de los servicios y la atención diferenciada a los grupos vulnerables.

En consecuencia, se presenta como preocupante el elevado número de alumnos que al concluir el ciclo no domina un mínimo de competencias (cognitiva o de otro tipo). Por lo tanto a nivel internacional, el Marco de Acción Dakar en su objetivo 6 destaca la necesidad de mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos, ya que la calidad

no es sólo la que determina cuánto aprenden los niños y si aprenden bien, sino también en qué medida su aprendizaje se plasma efectivamente en una serie de beneficios para ellos mismos, la sociedad y el desarrollo.

En la década de los noventa, cuando la calidad educativa se trata de una manera más profunda en los textos nacionales, se hace referencia a la centralización y excesiva burocracia que mostraba el sistema educativo en su conjunto y que no correspondía con las necesidades de modernización. Como consecuencia, la creciente distancia entre la autoridad y la escuela provocó un deterioro de la gestión escolar, haciendo más densa la red de procedimientos y trámites. A esto se le agregaba el que la responsabilidad de la educación de los niños no estaba siendo compartida por la escuela, los padres y madres de familia y la comunidad. Había conciencia de la ambigüedad en las atribuciones educativas que competían a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Los textos nacionales también señalaban como factores internos del sistema educativo adversos a la asistencia y éxito escolar al ausentismo de los profesores, a la insuficiencia en el abasto de infraestructura e insumos y a una atención inadecuada e insuficiente, lo cual contribuía a las elevadas tasas de reprobación y deserción concentradas en los sectores marginados y en pobreza extrema. Las demandas y requerimientos administrativos, las prioridades de la supervisión educativa, el desarrollo insuficiente de una cultura de la evaluación como fórmula para el mejoramiento de la calidad y la escasa participación social son rasgos que se presentaban tanto en la escuela como en la gestión de los servicios, favoreciendo las prácticas escolares que obstaculizaban el logro de los propósitos educativos.

En combinación con estos factores, en la escuela se producían y reproducían prácticas de gestión que no favorecían el mejoramiento de la calidad y la equidad del servicio educativo. La operación irregular de muchos centros escolares y el uso poco eficaz de los recursos disponibles, en especial el tiempo destinado al trabajo escolar, así como la persistencia del ausentismo, particularmente en zonas alejadas y dispersas, eran los principales problemas que se señalaban. En muchas escuelas existía un clima marcado por el desarrollo de un trabajo docente aislado, con escasa comunicación profesional en los planteles y al margen de propósitos colectivos. Los directivos concentraban su actividad en atender las múltiples tareas administrativas de las dependencias superiores, desconociendo muchas veces las estrategias de trabajo y las

prioridades establecidas en las normas, así como los materiales educativos y, en la mayor parte de los casos, carecían de la formación necesaria para evaluar y dar seguimiento al trabajo docente y al funcionamiento de la escuela en su conjunto. Además de que los estilos de enseñanza se mostraban demasiado rígidos al basarse excesivamente en el aprendizaje memorístico, tomando los alumnos un papel pasivo. En general, se reconocía que gran parte de lo que ocurría en el aula y en la escuela dependía de las acciones u omisiones de la gestión institucional.

Pero el problema educativo y de la calidad no se atribuía en su totalidad a los factores antes mencionados, también influían las condiciones financieras del país. Entre otras cosas, la escasez de recursos había limitado el quehacer educativo y perjudicado a los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio.

Por su parte, el “Informe de Seguimiento de la EPT: El Imperativo de la Calidad”, publicado por la UNESCO en el 2004, establecía que los países que se esforzaban por garantizar el derecho a la educación solían hacer hincapié en el acceso a la escuela olvidando a menudo la atención a la calidad de la enseñanza. Asimismo señalaba a la discriminación entre sexos o el vivir en una zona rural como factores que influían negativamente en la asistencia a la escuela y en los resultados. El hecho era que muchos gobiernos y organismos habían centrado sus esfuerzos en llevar la educación básica a las personas fácilmente asequibles, descuidando a poblaciones por razones de carácter social, económico y geográfico.

Los textos ponen en evidencia que los recursos públicos destinados a la educación han contribuido a perpetuar el problema de la calidad educativa, debido a que en proporción a sus respectivos niveles de ingreso los grupos más pobres de población gastan más del doble en educación que los que se ubican en los niveles más altos de ingreso y que, aun en términos absolutos, la contribución al sostenimiento de la escuela que hacen las comunidades más pobres (por lo general en trabajo y en especie) es superior a la que hacen los grupos más favorecidos en el medio urbano. De igual manera, los recursos públicos por alumno suelen ser menores en los lugares más necesitados, lo cual reproduce la desigualdad en vez de compensarla.

Los textos sobre la “Educación Para Todos” hacen mención que entre los problemas que frenan los esfuerzos por satisfacer las necesidades básicas se destaca la

carga de la deuda de muchos países, el rápido incremento de la población, las diferencias económicas crecientes entre las naciones y dentro de ellas, la guerra, y la degradación del medio ambiente. Aunque también se marca que es la misma falta de educación la que impide hacer frente a estos problemas. Se plantea también el hecho de que las políticas educativas no tengan una continuidad y no sean consensuadas y asumidas por toda la sociedad.

Tanto en los textos nacionales como internacionales sobresale la financiación destinada a la educación como un mecanismo que afecta a la calidad educativa. Los recursos, además de ser insuficientes, no se aprovechaban y se destinaban más a aspectos administrativos que a los que en realidad servían para mejorar la calidad de la educación. Al mismo tiempo que los países en desarrollo tampoco otorgaban la debida prioridad a la educación en el presupuesto nacional. Por su parte, los países ricos que habían alcanzado la atención y educación de la primera infancia, la enseñanza primaria universal, el aprendizaje de jóvenes y adultos, la paridad entre los sexos, la alfabetización y la calidad del gasto público en educación, su porción del PIB era más alta que en los países pobres con sistemas educativos insuficientemente financiados.

Para concluir con la definición del problema, los textos establecen que para que una educación sea de calidad, ésta debe satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Éstas necesidades básicas de aprendizaje abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas; así como los contenidos básicos de aprendizaje que son los conocimientos teóricos y prácticos y los valores y actitudes necesarios para los seres humanos.

Los elementos a que se hace mención para comprender la calidad de la educación son las características de los educandos (aptitud, perseverancia, disposición para la escolarización, conocimientos anteriores, obstáculos para el aprendizaje), los aportes materiales y humanos (material de enseñanza y aprendizaje; instalaciones e infraestructuras materiales; recursos humanos: profesores, directores de escuelas, inspectores, supervisores y administradores; buena administración de las escuelas), enseñanza y aprendizaje (tiempo de aprendizaje, métodos pedagógicos, evaluación, información e incentivos, tamaño de las clases), los resultados (competencias básicas en lectura, escritura, aritmética y aptitudes prácticas para la vida cotidiana; competencias

creativas y afectivas; valores; ventajas sociales) y el contexto (situación económica y condiciones del mercado de trabajo en la comunidad, factores socioculturales y religiosos, estrategias de ayuda, conocimientos sobre la educación e infraestructuras de apoyo, recursos públicos a disposición de la educación, competitividad de la profesión docente en el mercado de trabajo, buena administración nacional y estrategias de gestión, punto de vista filosófico del docente y del educando, efectos de los compañeros, apoyo de los padres, tiempo disponible para frecuentar la escuela y efectuar trabajos escolares en el hogar, normas nacionales, expectativas del público, exigencias del mercado de trabajo, mundialización)⁶¹. En los textos nacionales se hace alusión a los mismos elementos.

En cuanto a los **roles en el diagnóstico**, tanto en los textos internacionales como nacionales coinciden que los gobiernos han sido los responsables de perpetuar el problema de la baja calidad. Desde el hecho de no hacer una asignación adecuada de los recursos, hasta, como en el caso de México, centralizar las tareas educativas y contar con cargas burocráticas excesivas que impiden que los que verdaderamente conocen los problemas que ocurren en las escuelas y en las aulas puedan actuar sobre ellos, no lográndose así la transformación de las prácticas educativas en el aula, en la escuela, y tampoco el mejoramiento de los resultados educativos. Pero también se hace alusión a que los problemas de la cobertura, equidad y calidad dependen tanto del funcionamiento de las escuelas e instituciones como del sistema educativo en su conjunto.

En México, la SEP se ha mostrado como responsable de que la educación no haya contado con la calidad que se requiere hoy en día, al haberse preocupado desde su creación sólo en el aspecto cuantitativo y no en el cualitativo. El SNTE también tiene parte de la responsabilidad al formar una mafia alrededor del magisterio e impedir que estos se preocupen realmente por impartir una educación de calidad o que personal en verdad preparado esté al frente de las escuelas o de su supervisión. Aunque los profesores no son señalados como responsables directos de la deficiente calidad educativa, sí se menciona que su ausentismo, su falta de preparación y apoyo hacia los alumnos con menos capacidades ha provocado que los estudiantes no obtengan los conocimientos requeridos por la sociedad de hoy en día.

⁶¹ Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo, 2005. EL IMPERATIVO DE LA CALIDAD pp. 7

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos para alcanzar una educación de calidad para todos, el propio sistema en su funcionamiento inercial ha sido un factor para reforzar la injusticia en la educación al concentrar los mejores recursos —económicos, humanos y materiales— en regiones de fácil acceso, al igual que los servicios de más calidad. La atención en el aula se dirige, preferentemente, a los alumnos que presentan mejor disposición al aprendizaje; y el sistema, en general, responde a los reclamos de los grupos con mayor capacidad de gestión, en detrimento de la calidad de la enseñanza que reciben los sectores marginados de la sociedad. Como resultado de esto, a pesar de la expansión de la cobertura educativa y del crecimiento de la escolaridad media de la población, la brecha entre los marginados y el resto de la población nacional se ha hecho más honda con el tiempo.

Por tal razón, hoy en día el problema principal en la educación es la equidad y la calidad. Consecuentemente, la población a la que deben dirigirse los principales esfuerzos es la que se encuentra en zonas rurales, urbano-marginales, los indígenas, y en general las personas que han quedado excluidas de los beneficios de la educación al día de hoy. Su educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad educativa en todos los países. En esto coinciden tanto los textos internacionales como nacionales (incluyendo las leyes).

Por lo tanto, la educación que se brinde debe ser igual a la de los grupos favorecidos hasta el día hoy. Si hablamos de grupos normativos, estos serían, en el ámbito internacional, los países desarrollados y aquellos que han alcanzado los objetivos de la EPT; en el ámbito nacional sería la población y zonas que han disfrutado de los beneficios de la educación y de los mayores recursos hasta el día de hoy, en este caso la población en zonas urbanas. La población que ha carecido de una educación adecuada, se debe, en parte, a la escasa capacidad que tiene para exigir sus derechos, a su escasa escolarización y que se encuentran en zonas muy alejadas.

1. 3 Pronóstico/solución y atribución de roles en el problema de la baja calidad educativa

Los textos internacionales apuntan que para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje se requiere de una visión amplia, la cual comprende universalizar el acceso

a la educación y fomentar la equidad, prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar el ambiente para el aprendizaje, y fortalecer la concentración de acciones. Por tal razón los Estados debían definir sus planes nacionales, o reforzar los ya existentes, insertándolos dentro del marco de un esfuerzo más amplio de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Los planes debían de tratar temas de financiación y proponer estrategias para responder a los problemas de aquellos que habían sido dejados de lado de las oportunidades de educación, de igual forma debían ser elaborados según procesos más transparentes y democráticos. En suma, los planes debían dar forma a los objetivos y estrategias de la EPT (Dakar, 2000).

Como lo hemos venido mencionando, tanto en los textos internacionales como nacionales sobresale siempre el tema financiero y la necesidad de crear relaciones económicas justas y equitativas a fin de corregir las disparidades económicas. Desde Jomtien, y posteriormente en Dakar, se hablaba de la necesidad de movilizar los recursos financieros y buscar nuevas formas de préstamos y de ayudas en condiciones preferentes a través de instituciones de financiación bilaterales y multilaterales como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo e incluso el sector privado. Por lo tanto se proponía la necesidad de una redistribución de los recursos entre sectores. En cuanto a los países pobres, se pide que adopten medidas que incrementen sus presupuestos nacionales, o creen formulas equitativas para reducir la carga de la pesada deuda que padecen. El argumento es que la capacidad de muchos de los países en desarrollo para hacer frente de manera eficaz a las necesidades de educación se reforzaría considerablemente si se encontrasen soluciones al problema de la deuda.

Sin embargo también se reconoce que la ayuda externa, en efecto, puede ayudar a incrementar el nivel de los recursos y contribuir a la gestión de los sistemas escolares, pero lo que no puede es compensar la inexistencia de un proyecto encaminado a la mejora de la educación. Por lo tanto, el proceso político interno se convierte en el único factor que puede garantizar el éxito de la reforma educativa en última instancia. Así entonces, si el proceso político interno propicia el cambio, la ayuda externa facilitará la evolución hacia una enseñanza de mejor calidad.

En México, las acciones en este ámbito se refieren a incrementar los recursos hacia las tareas educativas para así contribuir a elevar la calidad del sistema educativo. Se propone la creación de mecanismos de financiamiento que hagan posible la asignación

directa de recursos del Estado para apoyar las acciones de mejoramiento de los servicios educativos. Estas acciones de mejoramiento se deben sustentar en la iniciativa y compromiso de los educadores, autoridades y los distintos sectores sociales en el ámbito local y regional. El argumento es que esto servirá para fortalecer la participación de todos los sectores sociales y las autoridades estatales y municipales en el desarrollo educativo estimulando así el uso efectivo, creativo y transparente de los recursos, al mismo tiempo que aumenta tanto la capacidad de innovación y desarrollo como la práctica de una gestión educativa de calidad en el ámbito local y regional.

Pero como ha quedado comprobado, la asignación creciente de recursos a las tareas educativas es una condición necesaria, más no suficiente, para elevar la calidad del sistema educativo. Se puede ampliar la cobertura, pero no implica necesariamente el mejoramiento de la calidad de la educación. Por lo tanto, se vuelve indispensable que el aumento de recursos vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los otros puntos fundamentales del sistema educativo.

La ayuda financiera se destina a los países pobres o en desarrollo o, en su caso, a las zonas rurales o urbano-marginales con el propósito de superar las disparidades intraregionales, al menos así ha quedado establecido tanto en los textos internacionales como nacionales. Pero también en esas mismas zonas donde la pobreza, la desigualdad y la exclusión afectan a un gran número de familias carentes de oportunidades educativas pertinentes a su desarrollo y al de sus comunidades, nace el propósito de atenderlos con prioridad mediante estrategias diferenciadas.

Las acciones, como tales, están orientadas a mejorar las instalaciones y servicios de los centros escolares, al acceso a materiales de aprendizaje de calidad, y al suministro de libros de texto (todos ellos requerimientos esenciales de una educación básica de buena calidad). También se habla de reducir el número de alumnos por clase, lograr un tiempo lectivo adecuado y hacer uso óptimo de la jornada escolar. Con respecto a las prácticas pedagógicas se determina que éstas deben ser sólidas y centradas en el alumno, además de combinar la instrucción directa con la práctica orientada y el aprendizaje autónomo, todo ello en un contexto acogedor para el alumno. En cuanto al profesorado las acciones se dirigen a una mayor inversión en su profesión, es decir, a mejorar los sistemas de contratación, sueldos y condiciones de trabajo, y principalmente mejorar su formación con el propósito de que sea capaz de dominar los contenidos y la pedagogía. De igual

manera se propone actuar para mejorar la interacción entre alumnos y docentes en las aulas, ya que es una de las mejores maneras de mejorar el aprendizaje. Todos los textos hablan de una correlación entre la adquisición de conocimientos y los elementos mencionados.

Igualmente se plantea destinar un tiempo razonable al aprendizaje dedicado a cada una de las asignaturas (lengua, matemáticas y ciencia), ya que las puntuaciones en los test han manifestado que éste influye considerablemente en el aprovechamiento de los alumnos en las mismas. La lectura y la escritura se muestran como fundamentales para dominar las demás materias y en este sentido se pide centrar los esfuerzos sobre todo en la lectura para mejorar la calidad de la educación básica, poniendo especial atención a los niños procedentes de medios sociales desfavorecidos. En cuanto a éstos últimos sobresale el disponer de currículos pertinentes, así como de enriquecerlo incorporando actividades que desarrollen además del gusto por la lectura, el gusto por la educación física y artística, el aprendizaje de un segundo idioma y de la computación.

Al referirse a la educación inicial se plantea que ésta se realice en la primera lengua del educando ya que así se mejoran los resultados del aprendizaje y, posteriormente, reduce las tasas de repetición y deserción escolares. Se aboga por políticas que tengan en cuenta la igualdad entre los sexos, ya que éstas contribuyen directamente a mejorar la calidad y los resultados de la educación.

Además de los aspectos que inciden en la mejora de la calidad educativa y hacia donde deben dirigirse las acciones, tanto a nivel nacional como internacional se coincide en que los poderes públicos centrales deben estar dispuestos a conceder una mayor libertad a las escuelas para que éstas dispongan de recursos adecuados y definan claramente sus funciones y responsabilidades. Por tal razón, a nivel nacional para que las soluciones propuestas pudieran tener efectos perceptibles en la cobertura y calidad, el sistema educativo debía superar los obstáculos e ineficiencias de su centralismo y burocracia excesiva. Pero esto debía ir unido a una rendición de cuentas a la sociedad sobre las acciones que se realizaran en cada uno de los niveles y sobre los resultados que se obtuvieran.

La participación de cuantos intervienen en los procesos educativos (docentes, alumnos, padres y madres de familia, directivos escolares y autoridades de los distintos

niveles de gobierno) también es uno de los temas recurrentes. En cuanto a las acciones, a nivel nacional se propone seguir avanzando en el proceso de descentralización para lograr la participación de las entidades en la definición de las cuestiones sustantivas de la política educativa, y buscar esquemas adecuados a las condiciones locales. De igual manera se busca fortalecer la capacidad de organización y la participación en la escuela, en los docentes, padres y madres de familia y alumnos. El argumento es que la participación de la comunidad en las tareas educativas eliminaría la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo, trayendo como consecuencia una comunicación más directa y fluida entre alumno, docente, escuela y comunidad.

Todos los factores antes mencionados han mostrado su importancia para la calidad de los aprendizajes. Se afirma que el impacto de cada uno de estos elementos considerado aisladamente es limitado y que sólo mediante su interrelación se alcanzarán logros significativos en los niveles de aprovechamiento de los estudiantes. Por su parte el PNE 2001-2006 insiste en la necesidad de avanzar en acciones insuficientemente desarrolladas, en detectar y corregir las principales dificultades de la puesta en marcha de algunas de las iniciativas recientes y diseñar alternativas para aquellas cuestiones fundamentales que no han sido atendidas en el proceso de reforma.

El Compromiso por la Calidad apunta al desarrollo de “comunidades comprometidas con el aprendizaje”, debido a que éstas cuentan con una visión clara y compartida de los objetivos educativos; organización colegiada del trabajo; concentración del esfuerzo en la mejora continua de la calidad; mayores márgenes de autonomía para la organización y administración de recursos; profesores empeñados en servir de ejemplo de disciplina, respeto y creatividad; participación de los padres de familia para hacer de cada hogar un centro de aprendizaje e involucrar a las familias en las actividades de la escuela; y supervisores que facilitan la mejora de la práctica docente, mediante la formación de grupos de aprendizaje y procesos de auto evaluación.

En los textos internacionales, desde 1990 se establecía como principal objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Esto significaba que todas las personas (sean niños, jóvenes o adultos) deberían estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades incluían las herramientas esenciales para el aprendizaje (lectura y escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas) y los contenidos

básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que pudieran mejorar su calidad de vida y continuar aprendiendo. Otro objetivo era transmitir y enriquecer los valores culturales y morales comunes, ya que estos proporcionan al individuo y a la sociedad su identidad y su dignidad.

En Dakar se establecieron de manera contundente los objetivos de la EPT, señalándose así la atención y educación de la primera infancia, con énfasis en los niños más vulnerables y más desfavorecidos; la enseñanza primaria universal, gratuita y de calidad, garantizando que todos los niños y niñas que se encuentren en situaciones difíciles y los que pertenezcan a minorías étnicas accedan a ella; el aprendizaje adecuado de jóvenes y adultos; la alfabetización de adultos y mujeres; la igualdad entre sexos; y finalmente, mejorar todos los aspectos de la calidad, de manera que se obtengan resultados cuantificables, resaltando los referidos a la lectura, escritura, cálculo y las competencias indispensables para la vida cotidiana.

A nivel nacional el PND 2001-2006 en su área de Desarrollo Social establecía seis objetivos rectores. Estos objetivos se referían a mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Por su parte, y de manera ya más concreta, el PNE 2001-2006 establecía como objetivos estratégicos avanzar hacia una cobertura y equidad en la educación; proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; e impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Para alcanzar los objetivos de la EPT los asistentes al Foro Mundial sobre la Educación (gobiernos, organizaciones, agencias y grupos) se comprometieron a promover el compromiso político en favor de la EPT. Este compromiso incluía definir planes de acción nacionales; aumentar la inversión en educación básica; promocionar políticas de EPT articuladas con las estrategias de erradicación de la pobreza y desarrollo; asegurar el compromiso y participación de la sociedad civil en la

formulación, puesta en marcha y seguimiento de las estrategias de desarrollo de la educación; desarrollar sistemas de gestión y de gobernabilidad que fueran reactivos, participativos y responsables; responder a las necesidades de los sistemas educativos que sufren conflictos, catástrofes naturales y situaciones de inestabilidad y dirigir los programas educativos que promuevan la paz y tolerancia; poner en marcha estrategias integradas para la igualdad de géneros en educación; llevar a cabo programas educativos para luchar contra el VIH/sida; crear un entorno educativo que favorezca la excelencia del aprendizaje y conduzca a niveles de logro bien definidos para todos; mejorar la condición y profesionalismo de los docentes; usar las nuevas tecnologías de la información; realizar un seguimiento de los progresos y estrategias; y reforzar los mecanismos existentes para acelerar el progreso hacia la EPT.

A nivel nacional se reorganizó el sistema educativo, es decir, el gobierno federal traspasó a los gobiernos estatales las funciones administrativas de los centros escolares que hasta ese entonces él tenía a su cargo. También se realizaron reformas a los programas de estudio y libros de texto. Para la participación social en las tareas educativas se crearon los Consejos escolares, municipales y estatales de participación social, cuyo funcionamiento está estipulado en la LGE. Se propuso ampliar la base de poder y de toma de decisiones a los niveles más cercanos al proceso educativo, es decir, la escuela, con lo cual se ha incrementado la capacidad de gestión de los planteles. Para lograr y mantener la pertinencia y eficacia del servicio educativo se ha establecido como fundamental que las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisen y evalúen de manera permanente las disposiciones y los trámites y procedimientos con objeto de simplificarlos. Lo mismo aplica a los planes y programas de estudio para mantenerlos actualizados. En cuanto a la educación inicial, se ha hecho obligatoria la educación preescolar, quedando así establecida en la LGE.

Para avanzar en la equidad educativa se acuerda brindar servicios con calidad uniforme a todos los educandos y asegurar que reciban la atención que requieren para lograr la igualdad sin distinción de condición socioeconómica, lugar de residencia, género, etnia, cultura o capacidad física e intelectual. Por lo tanto, la asignación del gasto educativo se debe concentrar en las zonas y centros educativos de mayor pobreza para lograr su mejoramiento continuo. Se plantea también el diseño de sistemas de becas para proteger a los estudiantes provenientes de familias con escasos recursos y así disminuir los riesgos de deserción escolar. De igual manera para una mayor equidad y

calidad se pide mayores esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la incorporación de nuevos actores que compartan la responsabilidad.

La Reforma del PNE 2001-2006 contenía cambios en los que estaban involucrados los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), los actores educativos (autoridades, padres de familia, alumnos y maestros), y los diferentes sectores (público, privado y social). Los aspectos contemplados eran la federalización educativa; el financiamiento; los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; el marco jurídico; la evaluación, investigación e innovación educativa; y la gestión integral del Sistema.

Los mecanismos a que se hace referencia para ayudar en la mejora de la calidad educativa son los relativos a la financiación. A nivel internacional se demanda el apoyo de los países con mayores recursos hacia aquellos con recursos insuficientes, así como apoyo por parte de organismos bilaterales y multilaterales. También se hace alusión a reconsiderar nuevas formas que ayuden a aliviar la carga de la pesada deuda que padecen algunos países. A nivel nacional se demanda que la asignación de recursos hacia la educación continúe aumentando y que también participe en ella el sector privado. Asimismo, se exhorta a que se sigan buscando nuevas formas de financiación.

En base al principio de equidad, se opta por brindar una atención preferencial a los centros educativos que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales. Tanto a nivel internacional como nacional se demanda una adecuada asignación del gasto, el cual se debe concentrar en las zonas y centros educativos de mayor pobreza para lograr su mejoramiento continuo. Es decir, que los recursos destinados a las instituciones que sirven a los sectores más pobres no sólo deben ser equivalentes, sino superiores en volumen y calidad a los que se otorgan a las del medio urbano. Asimismo se ha optado por otorgar apoyos complementarios a los alumnos de menores recursos, tales como becas u otros estímulos, para ayudar a cubrir los costos indirectos de la educación.

En cuanto a la calidad, las políticas se dirigen a transformar la gestión escolar, a fortalecer los contenidos educativos y la producción de material impreso, a fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la educación básica, y a fomentar la investigación e innovación educativas. Así como políticas dirigidas a la formación inicial, continua y desarrollo profesional de los docentes. Por último, también

se impulsan políticas de evaluación y seguimiento, de rendición de cuentas y de participación social.

Para terminar con el apartado relativo al pronóstico, cuando se habla sobre las propuestas de solución relativas a la educación en el mundo los textos internacionales suelen hacer énfasis en mejorar la calidad y la equidad de la EPT, utilizar eficazmente los recursos educativos, cooperar con la sociedad civil para alcanzar los objetivos sociales por medio de la educación, y promover la educación para la democracia y el civismo.

En el área de mejora de la calidad y la equidad de la EPT hay varios aspectos que se consideran en torno al mismo y que se apuntan como necesarios para lograr éste objetivo. Uno de ellos es la tecnología al servicio de la educación básica, la cual se vuelve esencial debido a la sociedad en que vivimos, donde los cambios son muy rápidos y los conocimientos aumentan de una manera veloz siendo necesario un aprendizaje constante. Otro aspecto tiene que ver con los obstáculos para la educación de las niñas, tales como los ingresos familiares y la tasa de fecundidad. Un aspecto más se refiere a lograr una “educación integradora”, concepto que ha surgido en respuesta al creciente consenso sobre el hecho de que todos los niños tienen derecho a una educación común en su localidad, independientemente de su contexto, su rendimiento o su incapacidad. Comienza a convertirse en una prioridad la ampliación de los programas de desarrollo de la primera infancia, reconociéndose que el aprendizaje comienza con el nacimiento y no con el ingreso a la escuela primaria.

El carácter universal y gratuito de la primaria no deja de ser un punto importante. Tampoco dejan de mencionarse los contenidos de la educación básica, los cuales deben responder a las necesidades y los valores de la sociedad debido a que en los últimos años los cambios económicos, sociales y de otra índole han afectado a la sociedad humana y han obligado a reconsiderar los conocimientos, las aptitudes y valores requeridos para una vida satisfactoria; además de que la educación debe reforzar una cultura de paz, tolerancia y respeto de los derechos humanos. El apoyo de los docentes a los educandos también se muestra como importante, pues es evidente que los docentes cumplen una función esencial en la educación, y la calidad de la enseñanza depende en gran medida de que las aulas cuenten con personal docente competente y bien

capacitado. Finalmente, la evaluación de los logros del aprendizaje se muestra como indispensable y como una manera de medir la calidad.

En los textos nacionales, la calidad incluye aspectos del ambiente escolar tales como mayores márgenes de autonomía de los centros, escuelas en buenas condiciones y con equipamiento necesario, directivos comprometidos con la educación, motivación y preparación del magisterio, participación de todos los interesados en la toma de decisiones y un involucramiento de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos. También se pone énfasis en la adquisición de las habilidades básicas de aprendizaje y los procedimientos efectivos de enseñanza, aquí se consideran la relevancia de los aprendizajes, los programas idóneos, prácticas efectivas de enseñanza, mejores libros de texto, el uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como apoyos complementarios.

En cuanto a la **atribución de roles** en esta etapa, la comunidad mundial tiene la responsabilidad de atenuar las limitaciones que impiden a algunas naciones alcanzar la meta de la educación para todos. Se marca como necesaria la creación de alianzas entre los países, apoyados por la cooperación con las instituciones y los organismos regionales e internacionales. Lo anterior significa el apoyo de los gobiernos con mayores recursos hacia los que menos tienen, significa buscar nuevas formas para el pago de las deudas, y por último movilizar nuevas fuentes financieras, principalmente bajo la forma de préstamos y de ayudas en condiciones preferentes, a través de instituciones financieras bilaterales y multilaterales como el Banco Mundial.

Los documentos nacionales establecen que todos los niveles de gobierno deben poner las condiciones para que la calidad en la educación mejore. Al gobierno federal corresponde fortalecer el federalismo, aplicar el principio de subsidiariedad, y flexibilizar los marcos normativos para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas que respondan a las condiciones específicas del medio local y regional. Asimismo deberá desarrollar sistemas de gestión y de gobernabilidad educativa que sean reactivos, participativos y responsables, así como crear el escenario para mejorar la condición, motivación y profesionalismo de los docentes. Pero corresponde a todas las autoridades educativas promover la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, el mejoramiento de las condiciones laborales, y el fortalecimiento del federalismo educativo.

Muchas de las acciones educativas son para implementarse en la base del sistema educativo, es decir, en la escuela, con los docentes y directivos, padres y madres de familia y alumnos. A los directivos de las escuelas se les pide que se comprometan con la educación de sus estudiantes, con el buen funcionamiento de la institución, y que promuevan la colaboración con las familias de los alumnos. A los docentes una mayor preparación y atención hacia los alumnos. A la sociedad se le pide se haga responsable de la educación, pues ya no es asunto exclusivo del gobierno sino que debe participar, y para ello el gobierno debe crear los mecanismos necesarios para que lo haga.

Todos los textos coinciden en la aplicación de actuaciones sobre la población infantil, joven y adulta que ha quedado excluida de las estrategias educativas, así como los grupos de población en pobreza extrema y marginación. A nivel internacional, las acciones también van dirigidas a los países pobres o menos desarrollados, principalmente los que se encuentran en África subsahariana o en Asia del Sur donde la situación es más preocupante, la prioridad debe ser concedida a esos países y regiones; aunque también los países en conflicto o en proceso de reconstrucción deben beneficiarse de una atención especial.

El intentar formular y aplicar estrategias homogéneas sería un error y un obstáculo para lograr los objetivos de la EPT debido a la diversidad de cada país, e incluso al interior de los mismos. Por lo tanto, cada país debe convertir los compromisos mundiales y regionales en metas nacionales de acuerdo a sus propias potencialidades para obtener resultados favorables. De igual manera la voluntad política y el firme impulso nacional en la puesta en marcha de los planes nacionales es indispensable; aunque la voluntad nacional no es nada si no se cuenta con los recursos necesarios. De esta manera, la voluntad política y los recursos económicos se pueden convertir en un obstáculo para alcanzar los objetivos de la EPT.

1. 4 Equilibrio entre problema, diagnóstico y solución

En los principales textos, tanto internacionales como nacionales, existe un cierto equilibrio entre el diagnóstico de la educación que se vive en el mundo y en México, así como en las propuestas de solución que se exponen. A nivel internacional se plantea de manera general la problemática educativa, principalmente la que afecta a los países en

peores condiciones tanto económicas como sociales. A nivel nacional se hace lo propio destacando la deficiente situación educativas que se vive en las zonas rurales y marginadas del país. Ambos textos coinciden en que la principal problemática es entonces lograr una educación para todos, la cual necesariamente pasa por lograr la universalización, la equidad y la calidad. Aunque resulta un hecho que México adoptó esta premisa a partir de las conferencias internacionales de Jomtien y Dakar. Un aspecto a destacar en los textos internacionales es que a pesar de que se establece que la cobertura en la enseñanza primaria es aún un grave problema en muchos países, se muestra como una necesidad más apremiante la calidad en la misma, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Los textos nacionales muestran que la cobertura es de casi el cien por ciento, así que sus principales esfuerzos se centran en elevar la calidad, aunada a la equidad.

Para lograr las necesidades básicas de aprendizaje los textos internacionales señalan que se requiere actuar sobre la propia cobertura en la enseñanza primaria, la adquisición de los conocimientos y capacidades esenciales, la calidad del aprendizaje, la adquisición de valores, la desigualdad en materia educativa, y la discriminación de género. Los textos no señalan acciones específicas como tales, sino más bien dan pautas y cursos de acción para que los propios gobiernos los definan, los incluyan en sus planes nacionales y los apliquen en su respectivo país. Las propuestas de solución que se dan a los problemas detectados son más bien estrategias y recomendaciones de carácter universal hacia los demás países, ayuda de los países en mejores condiciones hacia aquellos países en situación de pobreza y, por lo tanto, implican más bien un compromiso de los gobiernos con los objetivos de la EPT.

La mayor parte del diagnóstico, en los textos internacionales, se centra en la situación educativa que se vive en los países en extrema pobreza y en vías de desarrollo, hay una congruencia entre ellos. Se plantea una visión amplia para hacer frente a la problemática educativa donde los planes se inserten dentro de los esfuerzos de desarrollo y de lucha contra la pobreza en el país, así como que sean elaborados mediante procesos transparentes y democráticos. Otra alternativa de solución, y cuya problemática también fue contemplada en el diagnóstico, es el financiamiento. Se opta por buscar nuevas formas de financiamiento dentro de los países y fuera de ellos, por otorgar préstamos y ayudas preferentes por parte de organismos bilaterales y multilaterales, y por que se reduzca la pesada deuda de muchos países. Como ya lo

mencionamos, acciones concretas no se establecen y no se habla acerca de cómo los diferentes sectores en estos países puedan participar en las funciones educativas.

En el texto relativo a los propósitos de la EPT dedicado exclusivamente a la calidad en la educación es donde se indican de manera más clara las acciones que se deben desarrollar para una educación de calidad. Pero incluso en este texto siguen sin delimitarse acciones concretas, sin embargo ya se señalan las áreas más específicas en las cuales se debe actuar y hacia donde se deben dirigir las políticas para lograr una calidad educativa. En este sentido, las políticas se deben dirigir hacia respuestas integradoras. Se hace mención de los elementos importantes en los salones de clase como por ejemplo el tiempo lectivo, el plan de estudios, los libros de texto y lengua. También se toma como medida importante las prácticas pedagógicas, las cuales deben ser estructuradas y centradas en el niño; no dejan de mencionarse las instalaciones en buen estado; se toca el tema del liderazgo y la administración de las escuelas. Las condiciones de los docentes son un tema recurrente, su remuneración y formación; así como también los conocimientos que reciben los estudiantes. Todos estos aspectos fueron mencionados en el diagnóstico como factores adversos al éxito escolar.

Podemos hablar a nivel internacional de una correspondencia entre problemas y soluciones, pero al tratarse de diagnósticos de carácter universal, las soluciones son también generales. Son soluciones que se estiman idóneas y que corresponderá a cada país hacerlas suyas y adaptarlas a sus propias condiciones, dependiendo de ellos la aplicación correcta o no y adecuada a su realidad. Las soluciones que se proponen muestran parte del ideal de la educación en el mundo, y concretamente al interior de cada país, sin embargo estas recomendaciones no son aplicables a todos los países de la misma manera. No podemos pensar que en los países donde hay una necesidad principalmente de escuelas, se haga realidad el uso de tecnologías de la información en las mismas en un corto tiempo y se les dé el uso adecuado. Es entonces en cada país donde se verá la congruencia entre la situación que se vive y las respuestas ofrecidas.

Pasando al terreno nacional, las problemáticas y los cursos de acción estipulados en los textos oficiales nacionales se sustentan en trabajos de investigación educativa, en publicaciones sobre el tema en años recientes y en las declaraciones internacionales sobre educación. Los textos nacionales se han encargado de realizar un diagnóstico de la situación educativa en el país, principalmente el PNE 2001-2006, este programa

contiene un claro diagnóstico de la problemática, así como líneas de acción y metas específicas para cada uno de los objetivos, y programas para cada uno de los diferentes niveles educativos. Las propuestas de solución a las problemáticas nacionales siempre han buscado ser congruentes con las recomendaciones que a nivel internacional marcan las instituciones o las declaraciones mundiales sobre educación.

Como lo hemos mencionado, la equidad se ha establecido como una condición indispensable para que exista calidad. El diagnóstico identificó que las políticas se habían estado realizando de manera homogénea y desarticulada sin tomar en cuenta la diversidad del país, además de que los mejores servicios se destinaban a las zonas de mejor acceso. En este sentido, las soluciones propuestas giran en torno a otorgar más apoyos a la población y zonas que han quedado marginadas del servicio educativo, y a destinar más recursos hacía esas poblaciones. De igual manera los programas compensatorios se dirigen a brindar una mayor ayuda a las niñas, mediante el otorgamiento de una beca más elevada. Las propuestas en esta dirección son las emanadas del marco de acción de la EPT.

La concentración de atribuciones y responsabilidades por parte de la federación ha sido considerada como uno de los obstáculos para que se pueda lograr una verdadera educación de calidad. En la década de los noventa el gobierno federal transmitió a las entidades federativas el servicio educativo, limitándose a aspectos administrativos y a la transferencia de recursos económicos. Hasta la fecha aún no se ha dejado claro en los textos la relación entre la federación y los estados, así como la capacidad de decisión de los mismos. La federación sigue conservando la toma de decisiones sobre las funciones normativas, la planeación y la evaluación de la educación; es decir, que el modelo imperante es que las entidades prestan el servicio educativo pero su intervención en la toma de decisiones es limitada. Aún hay cosas por hacer en este campo, en donde el diagnóstico está más desarrollado que la solución.

En cuanto a mejorar la calidad, el diagnóstico ha señalado que las acciones que ocurren dentro de la escuela influyen de manera especial en los aprendizajes de los alumnos. Las soluciones se han dirigido hacia otorgar autonomía a las escuelas para que comiencen a tomar las decisiones que les afectan, así como otorgarles directamente recursos para que cumplan con los objetivos que ellas mismas se trazan. Las acciones se dirigen también a mejorar los recursos humanos y materiales en las escuelas, así como

los mecanismos de enseñanza y aprendizaje. Del mismo modo, se ha actuado sobre los contenidos de los libros de texto gratuito y sobre los planes de estudio. Se han implementado acciones también en cuanto a la introducción de nuevas tecnologías en las aulas y en cuanto a realizar evaluaciones educativas de una manera más estructurada.

La participación social, asociada a una mejor calidad educativa, es un tema que a pesar de mostrar su prioridad en los textos nacionales, al igual que en los internacionales, aun necesita una mayor claridad en cuanto a las metas y proyectos. No es suficiente con que haya quedado estipulada en la LGE, puesto que la ley no posee los suficientes ordenamientos respecto a los Consejos de Participación Social, los relacionados con el ejercicio de los derechos de los padres y madres de familia o tutores, así como de los ámbitos en los cuáles debe participar, entre otros. Se hace un diagnóstico de su problema, pero las soluciones son algo imprecisas. Como podemos notar, para cada problemática en la educación se ha propuesto una solución, sólo que en estas últimas algunas veces hace falta concretar acciones. En este sentido, el diagnóstico se encuentra aún más desarrollado que la solución.

2. IDONEIDAD DEL PEC RESPECTO DEL PROBLEMA

2. 1 Antecedentes históricos de la intervención

En la década de los cincuenta México sufrió una explosión demográfica y la población de niños en edad de recibir educación creció, esto provocó que los gobiernos se preocuparan por comenzar a planificar la educación. Reflejo de ello fue la elaboración del “Plan de Once Años” durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964). La elaboración de este Plan no sólo supuso el inicio de la planificación educativa, sino también la influencia de organismos internacionales, como la OCDE o la UNESCO, en cuestiones educativas. Como resultado de este Plan se construyeron escuelas y se capacitaron personas para atender las mismas. La atención a la demanda se perfilaba y se consolidaba como primordial. Los dos sexenios sucesivos continuaron con los objetivos de aumentar la matrícula y disminuir el analfabetismo, lo que significó

que las reformas propuestas se centraran en cumplir con lo estrictamente estipulado en el artículo tercero constitucional.

A finales de la década de los setenta con el gobierno de José López Portillo (1976-1982) el discurso de las políticas educativas comenzó a cambiar, entraban en la agenda de gobierno temas como la calidad de la educación o la descentralización. Se reconocía que la baja calidad de la educación y la excesiva burocratización del sistema eran problemas y se consideraban como prioridad, sin embargo la atención a niños con rezago educativo seguía siendo la prioridad apremiante. Los años siguientes dieron cuenta de que no era suficiente con incrementar la cobertura en educación primaria, el número de maestros, las instalaciones o incluso el presupuesto educativo, sino que era necesario hacer algo más en el plano cualitativo. Con Miguel de la Madrid (1982-1988) la calidad se convirtió en el elemento central del Programa Nacional de Educación, seguido por el acceso a la educación y la descentralización. La principal respuesta para mejorar la calidad se centraba en acciones tendientes a la formación de los docentes, por ello se creó la Universidad Pedagógica Nacional, haciéndose más tarde obligatorio el bachillerato para acceder a la licenciatura en educación. Aunado a esto se realizaban reformas a los contenidos y planes de estudio y se modernizaban los libros de texto.

Pese a lo anterior, las acciones emprendidas no lograban concretarse en medidas que tuvieran una coherencia hacia el mejoramiento de la calidad. La década de los noventa significó que bajo la bandera de la “modernización”, temas tendientes hacia la calidad y presentes en la agenda de organismos internacionales (UNESCO, OEA, OEI o el BM) como la descentralización, la participación social, la renovación curricular o la actualización de maestros, se convirtieran en el punto central de la política educativa.

Por primera vez, en 1992, se establecía un acuerdo entre dos de los niveles de gobierno, el federal y estatal, y el sindicato de maestros para transferir la dirección de los planteles educativos a los estados, es decir, descentralizar la educación básica y normal (ANMEB). Los puntos centrales de esta reforma eran la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. Los docentes seguían siendo una parte esencial de la calidad educativa, y la participación social aparecía como impulsora de la misma. Todos estos temas formaron parte de la nueva LGE (1993), incluyendo los Consejos de Participación Social, lo cual significó su vigencia para futuros gobiernos.

El Acuerdo de Modernización no fue la única novedad en cuanto a programas y políticas educativas. Este sexenio comenzó con la puesta en marcha de programas sociales dirigidos a grupos desfavorecidos y que involucraban a varias secretarías. Tal fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que incluía medidas en los ámbitos de educación, salud y vivienda. Entre las líneas de acción educativas de este Programa se encontraba una dirigida al fortalecimiento de la infraestructura educativa, la cual incluía la participación de padres, alumnos y maestros (Escuela Digna, 1990). Otra línea otorgaba apoyo a las cien escuelas con el mayor rezago en materia de aprendizaje, deserción y reprobación de cada estado (Escuelas en Solidaridad, 1992). También incluía un programa de becas para los niños y niñas.

Los programas educativos también comenzaron a trabajar la línea de la equidad mediante la implementación de programas compensatorios. Así surgieron, en 1992, los Programas para Abatir el Rezago Educativo (PARE) con el propósito de mejorar la calidad de la educación primaria en aquellas regiones indígenas, rurales y semiurbanas con altos índices de marginación social y económica en los estados con mayor rezago educativo. Las acciones implantadas se centraban en la construcción de infraestructura educativa, equipamiento de bibliotecas, distribución de materiales educativos, capacitación y actualización de docentes y supervisión de la enseñanza primaria.

El gobierno siguiente continuó con las líneas políticas establecidas. Se fijaba como principal prioridad la cobertura, pero ahora unida a la calidad. La mejora de la calidad contemplaba, además de la formación docente, a la evaluación (pruebas internacionales) y la organización y funcionamiento escolar. Aunque en estos dos últimos apartados poco se hizo en cuanto a programas o acciones que pudieran en verdad impactar a esos ámbitos. Un aspecto a resaltar es que el programa educativo de este gobierno (1995-2000) ya establecía como unidad básica del sistema educativo a la escuela, y para elevar la calidad consideraba necesario que las escuelas tuvieran un marco de gestión que permitiera el adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa.

En base a lo anterior y a recomendaciones y tendencias de organismos internacionales, se comenzó a trabajar con la idea de la escuela como unidad central del

sistema educativo⁶². En 1990 se realizó un trabajo de investigación en México por parte de Sylvia Schmelkes, fue de corte cualitativo, y demostró que la calidad educativa dependía más del trabajo del director, docentes, compromiso de los padres y la relación escuela-comunidad. En 1997 la SEP publicó estos resultados y en ese mismo año desarrolló el “Proyecto de Gestión Escolar”, diseñado por la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Su propósito era la creación de un nuevo modelo de gestión escolar con el fin de obtener una mayor calidad en la enseñanza de los alumnos. Pero este programa sólo fue de carácter experimental. Por su parte, tanto los programas sociales como las becas a niños y niñas continuaron.

Como podemos darnos cuenta, el tema de la calidad educativa apareció por primera vez en la agenda educativa de gobierno en el año de 1976, pero no es sino hasta 1992 cuando se emprendieron acciones coordinadas. De esta fecha al 2001 ninguna de las políticas tendientes a mejorar la calidad educativa giraba en torno a las escuelas, ya que el proyecto de gestión escolar era sólo de carácter experimental. Asimismo, las políticas que se venían aplicando correspondían a las recomendaciones tanto de organismos como foros internacionales. El año 2000 fue año electoral en México, lo cual supuso cambio de gobierno y el hecho de que por primera vez después de setenta años un partido político diferente hasta el entonces gobernante, Partido Revolucionario Institucional, asumiera la presidencia. El Partido Acción Nacional llegó al poder y con ello se podía pensar en un giro completo en las políticas y programas educativos, lo cual no sucedió. Las políticas emanadas del ANMEB siguieron presentes, sin embargo sí se adoptaron nuevas políticas para enfrentar el reto de la calidad y la equidad educativa.

Así entonces, en el año 2001 surgió una política pública centrada en la escuela, dirigida a buscar una nueva forma de gestión escolar para así elevar la calidad de la educación. Se pretendía cambiar la función tradicional de las escuelas, y demás involucrados en el sistema educativo, con la finalidad de hacer llegar los proyectos y programas educativos hasta el salón de clases. En todo este contexto surgió en el 2001 el Programa Escuelas de Calidad, cuyo punto central es la escuela. Esta línea de política

⁶² Hasta finales de la década de los setenta se creía que los factores socioeconómicos eran el factor principal que influía en los resultados haciendo a un lado la responsabilidad de la escuela sobre el logro de los aprendizajes. Pero estudios realizados demostraron que los bajos resultados no dependían principalmente del origen social de los alumnos y familias, sino más bien de la escuela. Por lo cual se comenzó a replantear el problema, partiendo de lo que cada escuela en su contexto natural podía hacer para mejorar cualitativamente.

se basa en la libertad para tomar decisiones y la corresponsabilidad entre directivos, docentes y padres y madres de familia; el trabajo en equipo y unas prácticas docentes flexibles que atiendan a la diversidad de los alumnos. En este sentido, la rendición de cuentas juega un papel importante en el programa.

Por lo anterior, la relación del sistema educativo se ha tenido que modificar de un discurso centrado en la rectoría por parte del Estado en la educación, hacia uno donde las decisiones se toman desde la propia escuela (PEC). El sistema caracterizado por la toma de decisiones centralizada y vertical, había tenido como consecuencia que no se respondiera de manera adecuada a la heterogénea realidad que se vive en las diversas zonas del país y particularmente en las escuelas. Con el PEC la comunidad educativa decide las prioridades, las estrategias y la asignación de los recursos, ya que el Programa otorga los recursos económicos directamente a la escuela. El PEC es un programa federalista, lo cual significa que la federación define los lineamientos y los estándares de indicadores para medir los avances, pero cada entidad federativa lo ajusta a sus condiciones particulares, es decir, cada estado diseña la organización del mismo, así como sus procesos de focalización, capacitación, dictaminación, selección de escuelas participantes, y el acompañamiento técnico, administrativo y financiero. En este sentido se reconoce que todos los actores juegan un papel importante en la formulación de las políticas y que el Estado ya no es el único protagonista.

Estas acciones del PEC no se encontraban en la agenda educativa mexicana antes del 2000, lo que significó un cambio en las políticas educativas de estar centradas en el acceso y extensión de los servicios a preocuparse ahora por la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, a raíz de una cobertura de casi el 100% ahora se busca atender otras deficiencias. Por lo tanto, estas acciones significaron un gran cambio para la comunidad escolar respecto de las políticas que estaban acostumbrados a recibir. Aunado a esto está la demanda a nivel internacional de ofrecer una educación de calidad suficiente. Al lado de esta nueva política, las políticas relativas al fortalecimiento de los contenidos educativos, de los libros de texto, a la formación inicial y continua de los docentes, y del fomento de las nuevas tecnologías de la información siguieron presentes para lograr una mejor calidad en la educación.

Es cierto que desde el ámbito internacional se había pedido una mayor atención hacia las políticas que atendieran a la calidad educativa, y en las últimas dos décadas las

recomendaciones acerca de la gestión y la administración de los centros y la evaluación eran más que evidentes. De acuerdo a la historia de las políticas educativas en México podría pensarse en que la entrada del PEC a la agenda de gobierno se dio de una manera repentina y a iniciativa del nuevo gobierno. Sin embargo, como hemos visto, ha tenido sus antecedentes en recomendaciones internacionales y en estudios e investigaciones tanto a nivel nacional como internacional. La llegada de un nuevo gobierno fue propicia para implementar este tipo de políticas, pero también es cierto que se requería que éstas tuvieran un apoyo por parte de todos los sectores involucrados en la educación.

En este sentido, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 incluyó para su elaboración la participación y opiniones de docentes, directivos, estudiantes, padres y madres de familias, investigadores y especialistas. De igual manera se tuvieron en cuenta las aportaciones de la comisión de educación del poder legislativo, las autoridades educativas en las entidades federativas, del SNTE y organismos del sector privado. Todo esto mediante consulta ciudadana, foros y reuniones. De tal suerte que podemos pensar en la participación de todos los sectores educativos en la creación y aprobación de las líneas de acción del PEC, así como en el hecho de que también todos los sectores fueron tomados en cuenta para participar en este programa. Lo anterior en el sentido de que el PEC requiere la participación de los sectores tanto públicos como privados para poderse llevar a cabo de una manera satisfactoria.

También es cierto que este tipo de políticas innovadoras creó cierta incertidumbre entre algunos de los actores afectados por las mismas. De ahí que el sindicato nacional de maestros se oponga a algunas de las acciones relacionadas con el otorgamiento de poder al ámbito local o a la evaluación del desempeño docente en base a resultados. Es innegable que se requiere del apoyo de los sindicatos para que las políticas y programas puedan tener el éxito deseable, de ahí que se haya tenido que lograr un acuerdo entre gobierno y sindicato. Algunos otros sectores se oponen al programa por considerar que se trata de un programa que sigue las líneas neoliberales o que tiende a privatizar la educación, lo cual va en contra de lo establecido en el artículo tercero constitucional.

2. 2 Delimitación de la población objetivo

El PEC como tal en sus RO no cuenta con un estudio de necesidades de la población objetivo. El PEC es un programa que tiene su fundamento en el PNE 2001-2006. Es en este programa donde se hace un diagnóstico detallado de la problemática educativa en México, así como de los retos a los que se enfrenta el país y a los que hará frente en los próximos años. El diagnóstico es claro al señalar que pese a los avances logrados, los beneficios educativos aún no han llegado a toda la población, siendo particularmente la situación grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables como los indígenas, los campesinos y los migrantes.

El PNE cuenta con un análisis poblacional que ha descrito el crecimiento de la población ocurrido hasta el año 2000 y el crecimiento que se prevé para los próximos veinticinco años. Se estima que las poblaciones urbanas seguirán creciendo, aunque eso no significa que los asentamientos pequeños disminuirán. Se sabe que la distribución de los habitantes en el territorio nacional, caracterizada por una alta concentración urbana y una elevada dispersión de los grupos rurales, se ha traducido en una escasa escolarización y baja eficiencia terminal de los grupos urbano-marginados y en las dificultades para hacer llegar servicios de calidad a las zonas más alejadas y dispersas.

El PNE señala como poblaciones que han quedado al margen de los servicios educativos a aquellas que habitan en las localidades más alejadas y dispersas del país, en las zonas urbano marginadas, las que pertenecen a alguna etnia o las que se encuentran en condiciones de extrema pobreza. Este mismo programa resalta la alta prioridad que tiene la enseñanza básica para el gobierno, concretamente la que se imparte en este nivel a los grupos más vulnerables como la población indígena, la población rural de marginación extrema, los hijos de trabajadores agrícolas migrantes, los menores que trabajan o viven en la calle y los que padecen algún tipo de discapacidad. Consecuentemente, el PNE pone su atención en los grupos sociales más vulnerables y en aquellos sectores de la población que gastan mucho más en educación que los que se ubican en los niveles más altos de ingresos. Tomando como base lo anterior, la cobertura con equidad se vuelve un desafío para la educación nacional, donde el principio de equidad se dirige a adoptar y reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en las zonas rurales y urbano-marginales.

Por otra parte, el PNE hace evidente la necesidad de lograr una educación básica de buena calidad. Establece que en las escuelas de educación básica hacen falta directores y docentes comprometidos con el aprendizaje de los alumnos y con el buen funcionamiento de la escuela, donde las actividades de la misma se orienten al logro de los propósitos de la educación y se promueva la colaboración con las familias de los alumnos. Asimismo se manifiesta que una educación básica de calidad requiere de escuelas y aulas en buenas condiciones materiales, con el equipamiento necesario para desarrollar nuevas prácticas educativas. Se está consciente que todo esto no solamente depende de la voluntad del docente y de los directivos escolares, de su competencia y su responsabilidad; sino que también en buena medida es el resultado de las acciones de las autoridades educativas en todos los niveles.

En su diagnóstico se menciona que en la calidad de la educación básica intervienen tanto factores externos como internos del sistema educativo, donde los factores internos lejos de representar un contrapeso a los factores externos adversos a la asistencia y éxito escolar, los refuerzan y los reproducen. El ausentismo de los profesores, su competencia y su disponibilidad a apoyar los procesos de aprendizaje de sus alumnos; la disponibilidad de currículos pertinentes; materiales educativos adecuados y otros recursos para la enseñanza; la insuficiencia en el abasto de infraestructura e insumos en la escuela; el liderazgo de los directores, el apoyo de la supervisión y la organización de los colectivos escolares para alcanzar metas comunes; el cumplimiento de las normas de operación de las escuelas y la funcionalidad de las propias normas; y la colaboración de los padres de familia en la educación de sus hijos, son importantes para el aprendizaje y requieren ser modificados.

Las RO 2002 del PEC ya hablaban acerca de la problemática que el PEC pretendía superar. En base a lo establecido en el PNE se determinaban como obstáculos para el logro educativo: el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores y supervisores, las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores escolares, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.

Las RO 2001 no hacían mención a estos temas, sólo mencionaban como aspectos determinantes en la prestación de un servicio educativo de calidad a la organización y funcionamiento cotidiano de la escuela, y el compromiso y participación de los integrantes de la comunidad escolar. Asimismo establecían que el fundamento del Programa era hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, es decir, buscar la equidad en la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas de enseñanza básica.

Siguiendo con el PEC y sus Reglas de Operación, desde el año 2001 se ha hecho referencia a su población objetivo. El PEC está dirigido a las escuelas públicas de educación básica. En su primer año de puesta en marcha se orientó exclusivamente a escuelas primarias, con prioridad a aquellas localizadas en las zonas urbano marginadas. Para el 2002 se amplió la población objetivo hacia las escuelas primarias indígenas y especiales, así como a las telesecundarias, pero siempre haciendo hincapié en el hecho de que atendieran a población marginada y que estuvieran localizadas en zonas urbano-marginadas. Esto con el fin de no duplicar esfuerzos, debido a que las zonas rurales eran atendidas por programas compensatorios, poniéndose de manifiesto la falta de atención a las zonas urbano marginadas. De esta manera se cumplía con lo establecido en el PNE acerca de la atención preferencial a este tipo de población y escuelas.

Las reglas no especificaban qué se entendía por población marginada o por zonas urbano marginadas, sin embargo al ser facultad de las entidades federativas el crear sus propias normas de focalización, se entendía que eran ellas las que tendrían que definir en su convocatoria dichos conceptos. Para el año 2003 la población objetivo siguió siendo la urbano-marginada. El programa se extendió a todos los niveles de la educación básica, así como a las escuelas que recibían los beneficios de los programas compensatorios, siempre y cuando se asegurara que no existiera duplicación en los componentes privilegiados. En el año 2004 las expansiones continuaron y ahora se consideraron dentro de la población objetivo a las escuelas de educación básica que atendieran a estudiantes indígenas, a estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad (escuelas integradoras), escuelas multigrado, campamentos que atendieran a estudiantes migrantes y centros comunitarios de

CONAFE⁶³. De igual manera se abandonó el criterio relativo a que las escuelas seleccionadas deberían ser las de mayor matrícula ubicadas en las zonas antes mencionadas, el cual se venía aplicando hasta el 2003.

Las RO 2005 definen a la población objetivo como “las escuelas públicas de educación básica. Para este propósito se atenderán, con prioridad, las escuelas incorporadas en los años anteriores que hayan cumplido con los requisitos de reincorporación establecidos en estas Reglas. En cuanto a las escuelas solicitantes por primera ocasión, se deberá dar preferencia a escuelas ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación identificadas en las AGEB⁶⁴ (Área Geoestadística Básica) de acuerdo a los índices de marginalidad urbana⁶⁵ establecidos por CONAPO y/o su equivalente estatal, cuidando la no duplicación de esfuerzos con otras acciones de gobierno, así como los criterios definidos en el punto 1 del anexo técnico (*anexo que hace referencia a los niveles de educación básica y a sus distintas modalidades*)⁶⁶. Una vez atendido lo anterior, se deberá considerar adicionalmente como población objetivo a escuelas que atienden a: **a)** estudiantes indígenas; **b)** estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad; así como a **c)** escuelas multigrado; **d)** campamentos que atiendan a estudiantes migrantes y, **e)** centros comunitarios de CONAFE”. Como podemos notar, la población objetivo sigue siendo la misma del año

⁶³ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Su misión es proporcionar una atención educativa diferenciada a los habitantes de zonas rurales que no disfrutaban de los beneficios del desarrollo social.

⁶⁴ El AGB “constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional. Sus límites están dados por detalles geográficos, de infraestructura permanente, o bien límites prediales identificables en el terreno” (INEGI). Las AGB pueden ser de dos tipos: rurales o urbanas. El AGB urbana es el área geográfica que se encuentra dentro de una localidad de 2500 o más (incluye todas las cabeceras municipales aunque no alcancen esa población). Se integra por un conjunto de manzanas edificadas y perfectamente delimitadas por calles y avenidas. El uso del suelo es habitacional y/o industrial, comercial, recreativo o de otro uso no agropecuario ni forestal (CONAPO).

⁶⁵ La *marginación* se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. El *índice de marginación* es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de carencias que padece la población, como falta de resultado de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. El índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación (educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población); identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. El *índice de marginación urbana* incorpora cinco dimensiones: acceso a la salud, acceso a la educación, acceso a una vivienda digna y decorosa, la percepción de ingresos monetarios suficientes, y la desigualdad de género. En base a estas cinco dimensiones, se identifican once formas de rezago (Índices de Marginación 2000, CONAPO, 2001). <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>

⁶⁶ Las cursivas son nuestras.

anterior, sólo que ahora se mencionan ciertas especificaciones de dicha población. Ahora se determina en base a qué índices se establece el grado de marginalidad y se especifican los niveles y modalidades de educación básica.

En sus primeras reglas de operación el PEC preveía una atención de 1,500 escuelas públicas primarias para su primer ciclo y establecía la meta de 50,000 escuelas atendidas al final del sexenio presidencial. En este mismo año (2001) se publicó el PNE, el cual estableció como meta el incorporar a 35,000 escuelas para el 2006, las RO 2002 (al igual que las del 2003) ya establecieron esa meta. Las siguientes RO ya no hacen referencia al número de escuelas por atender, ni anual ni al final del sexenio.

Debido a la naturaleza del programa cada entidad federativa es la encargada de establecer sus propios criterios de selección para incorporar a las escuelas al programa. Sin embargo, las RO establecen los lineamientos en los cuales deben estar basados esos criterios y éstos son las propias RO, la política estatal de transformación de la gestión escolar, las necesidades de apoyo de las escuelas que atienden a población marginada y la disponibilidad de recursos económicos en su fideicomiso estatal.

Uno de los principales criterios para seleccionar a las escuelas es la adecuada elaboración de su PETE y su PAT. El PETE debe estar fundamentado en una autoevaluación de la gestión escolar en sus dimensiones pedagógica-curricular, organizativa, administrativa y de participación social, así como en los resultados de aprovechamiento escolar alcanzado por sus alumnos. Además debe establecer un diseño claro de estrategias y acciones relacionadas con estas dimensiones. Finalmente debe establecer una visión, misión, objetivos y metas a mediano plazo (cinco años) para favorecer la equidad y mejorar la calidad del servicio. Por su parte, para el PAT se fija el describir metas y acciones en el ámbito pedagógico y de práctica docente, describir los recursos y apoyos requeridos, así como una estimación del costo de las acciones. Para las escuelas que ya se benefician del PEC, se dispone que su reincorporación se realizará en base al grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en su PETE y PAT.

Para que la población objetivo del PEC, que por sus condiciones requiera en mayor medida los apoyos, conozca el programa y se incorpore a él, se ha establecido en las RO 2005 que la Coordinación Nacional publique el listado de escuelas por entidad

federativa en las que se deberá priorizar la atención para su incorporación. Pero será facultad de las Coordinaciones Generales Estatales del PEC definir y operar la estrategia para que estas escuelas cuenten con toda la información relativa al programa y a sus beneficios. Las RO no hacen más referencia a posibles barreras para acceder al programa. Respecto a la aceptación y motivación del mismo tampoco hay alguna referencia. Se presupone que, en base a las investigaciones empíricas realizadas con anterioridad a las escuelas, la comunidad escolar respondería favorablemente a este tipo de Programas, ya que los involucra más directamente, les da libertad de actuar y les otorga recursos directos.

2. 3 Claridad de los objetivos del Programa

El PEC cuenta con un objetivo general del cual se desprenden a su vez una serie objetivos específicos. Como es lógico, ambos objetivos se han ido modificando con el paso de los años. Las primeras Reglas de Operación establecían como objetivo general “Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad”, definiendo a continuación una escuela de calidad. Este objetivo era muy general y correspondía con la población objetivo de ese primer año, ya que hacía hincapié en la educación primaria. El PEC contaba con siete objetivos específicos formulados de una manera muy ambigua. Es cierto que incluían temas congruentes con el objetivo general, como por ejemplo la transformación de la gestión escolar, la capacitación de directivos, las condiciones de normalidad educativa, la corresponsabilidad y rendición de cuentas, el mejoramiento de la infraestructura, el cofinanciamiento educativo y la vinculación de las políticas educativas. Pero los enunciados parecían más bien una serie de buenos deseos; definidos con términos como promover, propiciar o contribuir; no dejando claro los compromisos adquiridos. De igual manera, se carecía de una jerarquía en los mismos.

Para el año 2002 ya se había publicado el PNE 2001-2006. Esto provocó que tanto el objetivo general como los objetivos específicos se modificaran para que el PEC tuviera más concordancia con el PNE así como con la ampliación de la población objetivo del PEC. La modificación del objetivo general eliminaba la frase *educación primaria* y se refería ahora a *escuelas incorporadas* al programa. Esta definición ya

incluía palabras como planeación, evaluación, logro de aprendizajes y participación de la comunidad escolar para constituirse en una escuela de calidad. La definición de escuela de calidad seguía formando parte del objetivo general. Se incluyeron seis objetivos específicos más. Este aumento significó una definición más precisa de las acciones que ayudarían a conseguir el objetivo general del PEC, sin embargo algunos objetivos seguían manteniendo esa ambigüedad y falta de parámetros para su valoración, sobre todo aquellos que se mantenían de las RO anteriores.

Los nuevos objetivos específicos hacían mención de la escuela como unidad de cambio y a los alumnos como centro de toda iniciativa, hacían referencia a recuperar el conocimiento y experiencia del docente, a fortalecer el papel pedagógico de los supervisores, a construir redes horizontales, a hacer un uso eficiente de los recursos públicos y a activar los consejos de participación social. El último objetivo de las RO anteriores relativo a la vinculación de la política de transformación de las escuelas con programas prioritarios de evaluación externa, formación de docentes y directivos, participación social y modernización tecnológica en el marco de un federalismo educativo fortalecido; ahora se hacía más claro al establecer que el PEC se articularía con los programas prioritarios del PNE, en las mismas áreas, además de en los tres niveles de educación básica, y en formación ciudadana y cultura de la legalidad.

Las RO 2003 evolucionaron en cuanto a la definición del objetivo general, se hablaba de “establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de autogestión, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una escuela de calidad”. El objetivo seguía manteniendo la definición de escuelas de calidad, la cual permanecía prácticamente igual que en las primeras RO.

Los objetivos específicos se redujeron de trece a diez, pero dos de los objetivos anteriores se incluyeron dentro estos diez. El objetivo referente a la infraestructura se incluyó en el de las condiciones necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela. El relacionado con el cofinanciamiento se integró en el de la corresponsabilidad y rendición de cuentas. El tercero de ellos, el relativo a la articulación del PEC con otros programas prioritarios en el marco de un federalismo educativo, pasó a formar parte de

la presentación del programa. Este año se incluyó un objetivo relativo al establecimiento de estrategias de participación social. Los demás objetivos quedaron prácticamente igual a los de las RO anteriores. Cabe señalar que esta reformulación sirvió para eliminar algunas de las palabras que generaban incertidumbre en los objetivos.

Para el año 2004 el objetivo general quedó prácticamente igual, salvo una modificación en la definición de escuela de calidad. A los objetivos específicos nuevamente se agregaron dos objetivos más, uno relacionado con la autoformación de los actores educativos y el segundo con la igualdad de oportunidades para el logro educativo. Por lo que se refiere a los demás, no hubo prácticamente cambios en ninguno de ellos, salvo agregar algunos términos relativos a nuevos actores y nuevos niveles o ámbitos de actuación, necesarios debido a la ampliación en la cobertura del programa.

Las RO de 2005 sí sufrieron un cambio evidente con relación a las anteriores. Al llevar implantado el PEC ya cuatro años, parecía momento de reformular los objetivos, sin perder de vista el propósito principal del programa. Así entonces ahora el objetivo general se refería a “instituir en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al Programa, un modelo de autogestión enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente mediante una gestión escolar estratégica que atienda con equidad a la diversidad, a partir de un esquema de cofinanciamiento, participación social y rendición de cuentas”.

Los objetivos específicos ahora se reducían a cuatro:

1. Orientar la gestión escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del Programa.
2. Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación estratégica y evaluación, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.
3. Establecer estrategias de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento y la rendición de cuentas.

4. Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de autogestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al Programa.

El objetivo general señala de manera clara lo que el PEC espera alcanzar, un modelo de autogestión, así como las variables para su valoración. Para indicar de manera más precisa cómo lograr lo establecido en el objetivo general se fijaron objetivos específicos, los cuales se agruparon en actividades concretas. Estos objetivos específicos guardan una estrecha relación con el objetivo general. La manera en cómo están presentados parece adecuada, ya que en el “nivel” más bajo se coloca la coordinación institucional, algo esencial para poder lograr los propósitos del PEC. Con respecto al orden de los dos primeros objetivos, podría parecer conveniente colocar en la parte superior el objetivo dos que hace referencia a la dinámica de transformación escolar, debido a que esto es lo que se busca sea el actuar cotidiano de la escuela.

Los objetivos específicos son concretos, ya que expresan una actividad para cada objetivo y las variables que se deben observar para su consecución, aunque siguen dejando ciertos márgenes de ambigüedad al no cuantificar algunas de las variables, por ejemplo, *fomentar* la colaboración de la comunidad o *promover* políticas y acciones. Siguiendo el principio federalista del PEC, los objetivos específicos son claros aunque generales y dejan un margen para la actuación de las entidades federativas, para que sean ellas las que especifiquen aquellos aspectos que los objetivos no dejan claros.

Ahora los objetivos específicos se centran más en las actividades esenciales del PEC y se agrupan en torno a ellas tres: prácticas pedagógicas basadas en las necesidades de los alumnos; gestión escolar basada en una planeación y evaluación; y participación social para una colaboración en la escuela, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. El cuarto objetivo específico se refiere a la coordinación institucional entre los tres niveles de gobierno. Podemos notar que los objetivos se centran más en las actividades propiamente educativas y no tanto en poner énfasis en la infraestructura o el uso eficiente de recursos. El objetivo referido a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa ahora forma parte de la introducción de las RO. Respecto a las posibles fechas para la consecución de objetivos, desde las primeras RO el PEC no las estableció.

2. 4 Correcta Teoría de Cambio del Programa

La teoría de cambio de un programa está formada por la teoría del programa y la teoría de la implementación. Al hablar de la teoría de la implementación nos referimos a la entrega de los servicios del programa, es decir, a los pasos o actividades del programa. Por su parte, la teoría del programa se refiere a los mecanismos de cambio, a las respuestas que las actividades generan en los participantes, estas respuestas pueden ser cognitivas, afectivas, sociales, culturales, etc.

Para determinar la teoría de cambio del PEC comenzamos por describir la teoría que subyace al programa, es decir, las creencias que están debajo de la acción. Para ello, de ahora en adelante y para realizar el análisis del diseño del programa nos basaremos en las RO del PEC puesto que es el único documento oficial que señala lo relativo al programa. Tomaremos como referencia las RO del año 2005 debido a que es el año hasta el cual abarca nuestra investigación, pero cabe resaltar que cada año, desde el 2001, se van actualizando las RO, siendo las más recientes las del año 2010. Así entonces, este programa, como todos, tiene en su diseño una **hipótesis causal**. En los últimos años las investigaciones y estudios sobre la educación, así como las experiencias tanto a nivel internacional como nacional, han señalado que la clave para elevar la calidad de la educación está en la organización interna de la escuela y en la manera en que ésta logra que sus actuaciones se dirijan a que todos los estudiantes aprendan, siendo éste último el propósito fundamental.

De esta forma, el PEC ha precisado que en las escuelas mexicanas existe un estrecho margen para tomar decisiones, una insuficiente cultura de la planeación y evaluación, excesivos requerimientos administrativos, una escasa comunicación entre los actores que forman la comunidad escolar, una baja participación social, un uso poco eficaz de los recursos, una deficiente infraestructura y equipamiento, así como unas prácticas pedagógicas rígidas, rutinarias y formales. Todos estos elementos provocan que los alumnos no reciban un conocimiento apropiado y obtengan bajos resultados educativos, produciendo una deficiente calidad educativa. Esta deficiencia en la calidad es lo que el PEC se propone modificar. En resumen, podemos decir que la organización

y funcionamiento cotidiano de la escuela y el compromiso y participación de la comunidad escolar son los elementos determinantes en la calidad educativa.

Así pues, las acciones del PEC se centran en transferir decisiones educativas y recursos económicos a las escuelas públicas de educación básica que se incorporen voluntariamente al él, además de promover la participación de todos los involucrados en el proceso educativo. La idea implícita es que si la escuela tiene más libertad para tomar decisiones, realizadas con la participación de toda la comunidad escolar, y se le otorgan directamente los recursos para llevar a cabo dichas acciones se creará en la misma una cultura de planeación y evaluación, una mayor eficiencia, una mayor participación social, una mayor corresponsabilidad por los resultados, nuevos medios que generen recursos y un uso más eficaz de los mismos, escuelas en mejores condiciones y mejor equipadas, renovados mecanismos de gestión, mejoras en el clima organizacional, y unas prácticas pedagógicas centradas en los alumnos y sus necesidades. Y por ende, todo esto generará una mejor calidad educativa, propósito general del PEC.

Ahora bien, para lograr que mejore la calidad en la educación el PEC propone una serie de actividades o pasos, lo cual llamamos teoría de la implementación (Weiss, 1993). Siendo que el propósito del PEC es mejorar la calidad mediante la creación de un nuevo modelo de gestión escolar, las actividades se refieren a ampliar márgenes de decisión escolar, otorgar capacitación, abrir espacios para la participación, transferir recursos, así como otorgar formación continua. Haciendo una reconstrucción de todas las actividades del PEC podríamos establecer el siguiente orden cronológico. El supuesto es que todas las entidades federativas que decidan participar en el programa diseñen su propia estrategia de operación del PEC, lancen la convocatoria y la difundan ampliamente. Que el programa amplíe los márgenes de decisión escolar, proporcione capacitación a las escuelas solicitantes para la elaboración de sus planes y programas escolares, abra espacios para la participación social responsable de toda la comunidad, promueva las aportaciones y donaciones de recursos por parte de los sectores social y privado a las escuelas.

Una vez que el PEC recibe los programas escolares y la solicitud de apoyo por parte de la escuela dictamina dichos programas escolares y selecciona las escuelas que se incorporarán al PEC, les transfiere los recursos financieros adicionales a una cuenta bancaria escolar exclusiva para estos recursos administrada por el director y un

representante de los padres de familia. Proporciona formación continua a los actores para fortalecer la gestión escolar, definiendo las estrategias a partir de las necesidades identificadas en el centro escolar. Brinda acompañamiento técnico especializado a la escuela para enriquecer su proyecto de transformación y se encarga de difundir entre toda la comunidad escolar y demás interesados la información relativa al programa y sus resultados. Si el PEC lleva a cabo todas estas actividades correctamente, se espera que las escuelas transiten por el camino hacia ofrecer una mejor calidad en la educación.

Pero estas actividades deben generar una respuesta en la escuela, y esta respuesta es la que generará que la calidad de la educación mejore. Por lo tanto los mecanismos de cambio que se pretende logren todas las actividades antes mencionadas comienzan con el hecho de que las escuelas sepan del programa, se interesen, decidan participar voluntariamente y soliciten su inscripción al proceso de selección. La teoría es que al transferir decisiones a la escuela el director ejerza un liderazgo y se desarrolle un trabajo en equipo, a fin de planear el desarrollo de la escuela de acuerdo con una misión y visión precisas compartida por todos los agentes (gestión educativa estratégica). Esto provocará que la escuela genere sus proyectos a partir de la experiencia y creatividad de los docentes en base a la diversidad de sus alumnos y las necesidades de la propia escuela, tomando en cuenta su contexto. En cuanto a la línea de la participación social, se espera que los padres y madres de familia y la comunidad escolar participen en la elaboración de los planes y programas escolares, lo cual garantizará que compartan la visión y misión escolar. De igual manera se espera que los sectores social y privado asuman su responsabilidad en la educación y apoyen en la aportación de recursos a las escuelas. Con la participación de todos, la escuela concreta sus actuaciones en el PAT donde también especifica los recursos y apoyos requeridos.

Se espera que con los recursos recibidos, la escuela ejecute las acciones establecidas en su proyecto escolar junto con la participación de los padres y madres de familia y de la comunidad escolar en general. Todo lo anterior deberá llevar a que los docentes adopten prácticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades particulares de sus estudiantes, les demuestren confianza en sus capacidades y estimulen sus avances, esfuerzos y logros (prácticas pedagógicas innovadoras). Como consecuencia se espera que la escuela comience a hacerse responsable de sus acciones y realice evaluaciones de sus actividades, tanto en términos financieros como de gestión, al mismo tiempo que se abre a la evaluación externa. Esto conllevará a que la escuela dé a conocer los resultados

de sus acciones realizadas a todos los miembros de la comunidad escolar, lo cual genera una cultura de rendición de cuentas.

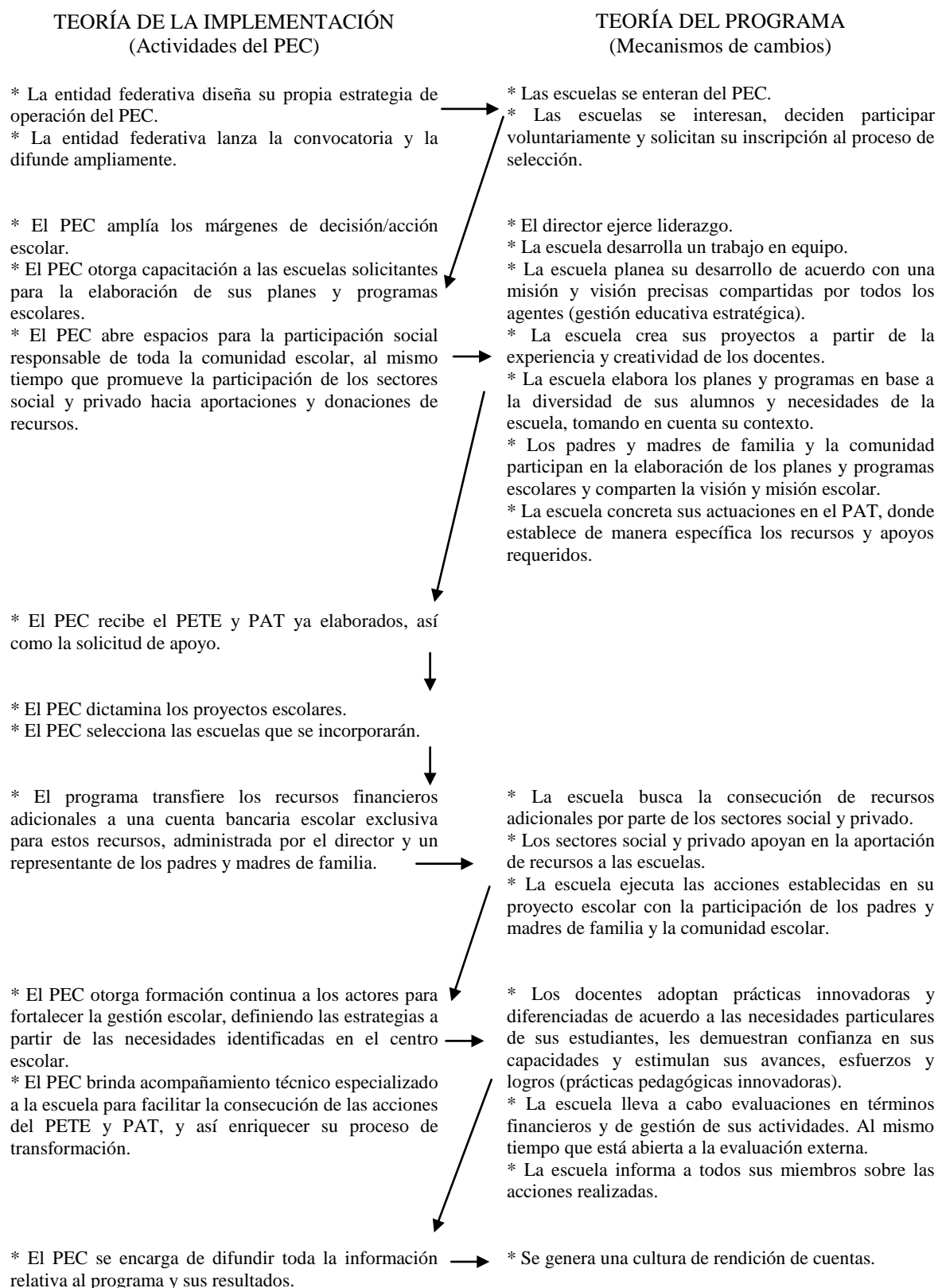
Se espera que las actividades de la teoría de la implementación generen estos cambios dentro de la escuela y la comunidad escolar. Si todo se lleva a cabo de la manera planteada la calidad educativa debe mejorar. La tabla 5.1 nos presenta de una manera más clara los vínculos causales entre las actividades del programa y los mecanismos de cambio que se espera generen el programa.

2. 5 Correspondencia entre el problema y los objetivos

En apartados anteriores hemos hablado acerca de los problemas y objetivos que el PEC ha identificado, y de cómo estos últimos han cambiado con el paso de los años. Para finalizar con la parte relativa al diseño del Programa analizaremos la correspondencia entre dichos problemas y objetivos, es decir, que los objetivos del programa respondan a las necesidades y problemas de la población objetivo en los distintos niveles de intervención (que cada objetivo tenga su reflejo en un problema). Los problemas que el PEC señala en sus RO se derivan de los identificados en el PNE 2001-2006, de hecho es hasta las RO 2002 que se hace referencia a los problemas que se pretende superar. La problemática que el PEC identifica es la referente a la que se vive dentro de la escuela, al quehacer diario de la misma, básicamente se hace alusión al modelo burocrático que se ha venido llevando en el centro escolar. En este sentido, el propósito es crear un nuevo modelo de gestión educativa (autogestión).

La tabla 5.2 muestra la correspondencia de los problemas con el objetivo general del PEC hasta el 2004. Observamos que para casi todos los problemas, se vislumbra una solución dentro de la definición del objetivo general, y para los que no la hay es en los objetivos específicos donde la encontramos. Así, la tabla 5.3 nos señala tanto los problemas como los objetivos específicos (ya de manera detallada) identificados en las

Tabla 5.1 Teoría de Cambio del PEC. Funcionamiento de la Escuela: Nuevo modelo de Gestión.



MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA

mismas RO 2004⁶⁷, sin mostrar una correspondencia de problemas-objetivos. La tabla 5.4 nos muestra ya esa relación entre problemas y objetivos respecto de las RO 2004 y la tabla 5.5 respecto de las RO 2005.

Constatamos que hay un objetivo, o varios, que responden a cada serie de problemas planteados. Sin embargo, los problemas y los objetivos no tienen una correspondencia perfecta, no hay una simetría entre ambos, y tanto el problema como su correspondiente objetivo se encuentran en diferentes niveles. Aunque hay que aclarar que es probable que en los problemas detectados no se haya seguido un orden de prioridad al momento de establecerlos en el programa. Existen dos objetivos a los cuales no se les ha mencionado dentro de la problemática escolar establecida en el programa y que apenas aparecieron en esta edición de las RO, nos referimos a la autoformación de los actores y a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, el relativo a la igualdad de oportunidades, forma parte de uno de los fundamentos del PEC: equidad en la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas de enseñanza básica (RO, 2001).

Para el año 2005 los objetivos sufrieron un cambio notable, no así los problemas identificados desde las primeras RO, a pesar de que ya habían pasado varios años de implementado el Programa. Los obstáculos a superar fueron desde el 2002 prácticamente los mismos. No obstante la modificación de los objetivos (hasta cierto punto necesaria debido al paso de los años) ahora resulta más complicado lograr esa correspondencia entre problemas y objetivos. Los objetivos establecidos son en general más claros, pero era necesario replantearse también los problemas para lograr esa correspondencia, puesto que actualmente son muchos los problemas que no tienen su reflejo en los objetivos. Refiriéndonos a los objetivos más claros, el relativo a las prácticas docentes es uno de ellos. El concerniente al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional no tiene su reflejo en los problemas y tampoco se había incluido en los objetivos de años anteriores, pero sí que se había hecho mención de él implícitamente, en las RO, como básico para lograr el propósito del PEC y lograr los demás objetivos.

⁶⁷ Utilizamos las RO 2004 para hacer el análisis de la correspondencia entre problemas y objetivos previos al 2005, debido a que son prácticamente los mismos objetivos de los años anteriores sólo que se encuentran más desarrollados.

Del análisis de la correspondencia entre los problemas y objetivos, podemos apuntar que los objetivos responden a los problemas detectados y al propósito que el PEC pretende lograr. Lo que no existe es una correspondencia en cuanto a los niveles en los que se han establecido cada uno de estos puntos, tomando como base el orden en el cual ambos aparecen establecidos en las RO. Las RO 2004 son las que muestran una mejor correspondencia entre problemas y objetivos. Sin embargo, los objetivos del 2005 se centran en los modelos que el PEC se propone implantar en las escuelas públicas de educación básica (gestión escolar, práctica docente y participación social) y que les permitan transformar su cultura organizacional y funcionamiento, lo cual hace que se refleje de una manera más clara el propósito y objetivo general del Programa.

Tabla 5. 2 Correspondencia de problemas con el objetivo general

Modelo escolar burocrático (situación problemática)	Nuevo modelo de autogestión (objetivos)
* Estrecho margen de la escuela para tomar decisiones	* Libertad en la toma de decisiones
* Desarrollo insuficiente de una cultura de planeación	* Planeación participativa
* Ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño	* Evaluación para la mejora continua
* Excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores, supervisores y jefes de sector	
* Condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector	* Liderazgo compartido
* Escasa vinculación real de los actores escolares	* Trabajo en equipo
* Ausentismo	
* Uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela	
* Limitada participación social	* Participación social responsable
* Prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos	* Prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos
* Deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento	

Fuente: Reglas de operación 2004

Tabla 5.3 Problemas y objetivos específicos del PEC

Modelo escolar burocrático	Nuevo modelo de gestión escolar (autogestión)
* Estrecho margen de la escuela para tomar decisiones	* Generar en la escuela una dinámica autónoma de transformación con libertad en la toma de decisiones, mayor responsabilidad por los resultados y práctica de valores
* Desarrollo insuficiente de una cultura de planeación	* Procurar las condiciones necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela, de manera que se cumpla con el tiempo laborable establecido en el calendario escolar, se fomente la asistencia y la puntualidad, que el tiempo destinado a la enseñanza se aproveche óptimamente y que cuente con la infraestructura y equipamiento adecuados
* Ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño	* Fortalecer las capacidades de los directores para que ejerzan eficazmente su liderazgo académico, administrativo y social, coordinen el trabajo colegiado de los docentes, promuevan la evaluación interna como base para el mejoramiento continuo de la calidad educativa y encabezen la alianza entre escuela, padres, autoridades y comunidad
* Excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores, supervisores y jefes de sector	* Recuperar el conocimiento y experiencia del docente, protagonista fundamental de la educación, para potenciar el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje
* Condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector	* Fortalecer el papel pedagógico de los responsables de los niveles educativos en sus diferentes modalidades, sus mesas técnicas y jefaturas de enseñanza, así como el de los jefes de sector, supervisor y apoyos pedagógicos
* Escasa vinculación real de los actores escolares	* Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas, zonas, regiones y niveles educativos, así como entre los sistemas educativos estatales, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas
* Ausentismo	* Hacer eficiente el uso de recursos públicos mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar
* Uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela	* Establecer estrategias interinstitucionales de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la realización de acciones de capacitación y asesorías dirigidas a los integrantes de los CPS
* Limitada participación social	* Contribuir a la generación de una cultura de cofinanciamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas con una relación transparente entre los gobiernos federal, estatal y municipal, sector privado y social, así como entre las autoridades educativas, jefes de sector, supervisores, asesores técnicos pedagógicos, directores, personal docente y de apoyo, alumnos, padres de familia y comunidad en general
* Prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos	* Impulsar en cada escuela procesos sistemáticos de autoformación de los actores educativos vía la reflexión colectiva
* Deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento	* Hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos; independientemente de sus capacidades y características individuales, origen social, étnico o del ambiente familiar del que procedan.

Fuente: Reglas de Operación 2004

Tabla 5.4 Correspondencia entre problemas y objetivos 2004. Reglas de Operación 2004

Modelo escolar burocrático	Nuevo modelo de gestión escolar (autogestión)
* Estrecho margen de la escuela para tomar decisiones	* Libertad en la toma de decisiones * Generar en la escuela una dinámica autónoma de transformación con libertad en la toma de decisiones, mayor responsabilidad por los resultados y práctica de valores
* Desarrollo insuficiente de una cultura de planeación * Ausentismo * Deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento	* Planeación participativa * Procurar las condiciones necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela, de manera que se cumpla con el tiempo laborable establecido en el calendario escolar, se fomente la asistencia y la puntualidad, que el tiempo destinado a la enseñanza se aproveche óptimamente y que cuente con la infraestructura y equipamiento adecuados
* Ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño	* Evaluación para la mejora continua
* Excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores, supervisores y jefes de sector	* Fortalecer el papel pedagógico de los responsables de los niveles educativos en sus diferentes modalidades, sus mesas técnicas y jefaturas de enseñanza, así como el de los jefes de sector, supervisor y apoyos pedagógicos
* Condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector	* Liderazgo compartido * Fortalecer las capacidades de los directores para que ejerzan eficazmente su liderazgo académico, administrativo y social, coordinen el trabajo colegiado de los docentes, promuevan la evaluación interna como base para el mejoramiento continuo de la calidad educativa y encabezan la alianza entre escuela, padres, autoridades y comunidad
* Escasa vinculación real de los actores escolares	* Trabajo en equipo * Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas, zonas, regiones y niveles educativos, así como entre los sistemas educativos estatales, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas
* Uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela	* Hacer eficiente el uso de recursos públicos mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar
* Limitada participación social	* Participación social responsable * Establecer estrategias interinstitucionales de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la realización de acciones de capacitación y asesorías dirigidas a los integrantes de los CPS * Contribuir a la generación de una cultura de cofinanciamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas con una relación transparente entre los gobiernos federal, estatal y municipal, sector privado y social, así como entre las autoridades educativas, jefes de sector, supervisores, asesores técnicos pedagógicos, directores, personal docente y de apoyo, alumnos, padres de familia y comunidad en general
* Prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos	* Prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos * Recuperar el conocimiento y experiencia del docente, protagonista fundamental de la educación, para potenciar el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje * Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad y a los alumnos como centro de toda iniciativa reconociendo que la transformación del centro escolar depende de su historia y su entorno social, así como del conocimiento, el proceso formativo y la voluntad de las personas * Impulsar en cada escuela procesos sistemáticos de autoformación de los actores educativos vía la reflexión colectiva * Hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos; independientemente de sus capacidades y características individuales, origen social, étnico o del ambiente familiar del que procedan.

Tabla 5.5 Correspondencia entre problemas y objetivos 2005

Modelo escolar burocrático	Nuevo modelo de gestión escolar (autogestión)
* Estrecho margen de la escuela para tomar decisiones	
* Desarrollo insuficiente de una cultura de planeación	* Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación estratégica y evaluación, con la concurrencia de las estructuras de educación básica
* Ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño	
* Excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores, supervisores y jefes de sector	
* Condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector	
* Escasa vinculación real de los actores escolares	
* Ausentismo	
* Uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela	
* Limitada participación social	* Establecer estrategias de impulso a participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas
* Prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos	* Orientar la gestión escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del programa
* Deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento	
	* Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de autogestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al programa

Fuente: Reglas de Operación 2005

3. ADECUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN

El PEC es un Programa que surge a iniciativa del Gobierno Federal. La SEP es el organismo que a nivel nacional se encarga de todo lo relativo a la política educativa del país. De la SEP dependen directamente, entre otras, tanto la Subsecretaría de Educación Superior, la Subsecretaría de Educación Media Superior y la Subsecretaría de Educación Básica, y a su vez cada una de ellas cuenta con diversas direcciones a su cargo. La Subsecretaría de Educación Básica, nivel educativo al que está dirigido el PEC, tiene a su cargo cinco direcciones: Dirección General de Desarrollo Curricular, Dirección General de Materiales Educativos, Dirección General de la Gestión e Innovación Educativa, Dirección General de Educación Indígena y Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio⁶⁸. Así entonces el PEC forma parte de las políticas de la SEP, más concretamente, el PEC forma parte de las políticas y programas de la Subsecretaría de Educación Básica (antes Subsecretaría de Educación Básica y Normal) y se encuentra ubicado dentro de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (antes Dirección General de Investigación Educativa). La instancia que se encarga de interpretar y definir cualquier aspecto financiero u operativo del Programa es la Coordinación Nacional del PEC, organismo creado exclusivamente para llevar todos los asuntos relativos al PEC.

En las entidades federativas corresponde la implementación del Programa a las Coordinaciones Estatales, que por lo general dependen de las Secretarías de Educación Estatal, y en otros casos dependen de otras instancias educativas. En Hidalgo la Coordinación Estatal depende directamente de la Secretaría de Educación Pública del Estado. Esta Secretaría es la encargada de diseñar la estrategia estatal de operación del PEC, de garantizar una eficiente y eficaz coordinación intra e interinstitucional a través del funcionamiento de los cuerpos colegiados (Comité Dictaminador, Comité Técnico del Fideicomiso Estatal y Comisión Ejecutiva del PEC) así como de proporcionarles los recursos necesarios para la realización eficaz de sus tareas, y de administrar el Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (FEEC) y supervisar la transferencia de recursos a las escuelas (RO, 2005).

Por su parte, la Coordinación General Estatal del PEC es la encargada de coordinar las acciones de diseño, operación, difusión y evaluación del PEC en la entidad; de proponer los criterios estatales de focalización y asignación de recursos a las escuelas

⁶⁸ SEP, 2007.

para la emisión de la convocatoria. De articular las acciones de la Coordinación Académica y del Comité Dictaminador y, a través de los responsables en todos los niveles y modalidades de educación básica, dar seguimiento operativo y académico a las escuelas. También tiene a su cargo el diseño y operación de las acciones para el desarrollo profesional del personal docente, técnico y directivo involucrado en el PEC; el establecimiento de estrategias interinstitucionales para fomentar la participación de la comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas; la capacitación a los directores sobre la promoción de la participación social y el ejercicio-comprobación de los recursos financieros que reciben. Igualmente la Coordinación Estatal es la encargada de vigilar la aplicación de las evaluaciones cualitativas y cuantitativas, así como difundir sus resultados; administrar los recursos destinados a la operación del PEC; y atender y resolver las diversas incidencias y controversias técnicas, administrativas y normativas que se presenten (RO, 2005).

En este sentido, la Coordinación Estatal del PEC es la encargada de todo lo referente a la gestión del programa en el estado de Hidalgo. Así entonces, analizamos a continuación algunos aspectos relevantes del sistema de gestión llevado a cabo en esta Coordinación.

3. 1 Racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñados

Para llevar a cabo todas sus actividades la Coordinación Estatal se basa en las RO emitidas a nivel nacional y en las indicaciones de la Coordinación Nacional. Dentro de la Coordinación Estatal no existe ningún otro documento que rijas las actuaciones de ésta institución. Por lo tanto, para el análisis de este apartado nos basaremos en las RO. De acuerdo a éstas, los procesos para la operación del Programa son la incorporación, el financiamiento, la formación continua, el acompañamiento, la evaluación y la comunicación. La primera etapa, la **incorporación**, conlleva a su vez un proceso que comienza con la publicación de la *convocatoria* y la *inscripción* de las escuelas solicitantes; seguido por la *capacitación* y asesoría a dichas escuelas para la elaboración del PETE y del PAT; la *elaboración*, por parte de las escuelas solicitantes, del PETE con el correspondiente PAT; la *dictaminación* de los PETE y de los PAT; y finaliza con la *selección de las escuelas* que se incorporarán o reincorporarán al Programa.

Sobre la primera etapa, de la convocatoria e inscripción, hablaremos más adelante. Pero por lo que toca a la capacitación y elaboración del PETE y PAT es la Coordinación Estatal la que determina los términos, contenidos y procedimientos a seguir para la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores. La dictaminación de los PETE y PAT es responsabilidad de un Comité Dictaminador formado por responsables de áreas cuyas actividades inciden en la escuela, como por ejemplo actualización, evaluación, participación social, planeación, organismos responsables de la construcción de escuelas, finanzas, así como supervisores y personal técnico pedagógico de los diversos niveles y modalidades de la educación básica. Una vez concluido el procedimiento de dictaminación, los resultados se turnarán a la Coordinación Estatal. Las Reglas de Operación establecen que corresponderá a la Coordinación Estatal, a la autoridad educativa estatal y al comité dictaminador la selección final de las escuelas que serán beneficiadas por el Programa (RO, 2005).

La etapa de **financiamiento** se refiere a los mecanismos para ejercer los recursos aportados por los gobiernos Federal y Estatal, lo cual es responsabilidad de los Fideicomisos, tanto nacionales como estatales. Para que las entidades federativas reciban los recursos es necesario ratificar por escrito su voluntad de participar en el Programa en el correspondiente ciclo escolar y se comprometan a aportar recursos de contrapartida. Dicha carta se envía a más tardar en 30 días hábiles después de publicadas las RO en el Diario Oficial de la Federación. Se contempla una prórroga por parte de la Coordinación Nacional del PEC en caso de que la autoridad estatal no cumpla con los plazos establecidos en las RO, si vuelve a incumplir dichos plazos los recursos que se tenían previstos para la entidad federativa se podrán reasignar a otra.

La Coordinación Estatal, por su parte, debe entregar informes trimestrales de sus avances financieros y físicos. El avance financiero debe incluir el estado del ingreso de recursos públicos, rendimientos financieros, egresos realizados que identifiquen los recursos ejercidos federales y estatales, y saldos de la subcuenta. El avance físico, por su parte, debe incluir el cumplimiento de metas, objetivos y demás acciones realizadas bajo su responsabilidad. Asimismo debe reportar la actualización del listado de escuelas identificadas como población objetivo y el total de escuelas solicitantes, capacitadas, dictaminadas y beneficiadas por nivel educativo y modalidad. Estos informes se envían a la Coordinación Nacional del PEC en un plazo de 10 días hábiles posteriores al cierre de cada trimestre (la información se sustenta con evidencia documental). De igual

manera se contempla la emisión de reportes mensuales de transferencia a escuelas por parte de la Coordinación Estatal hacia el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de EC, este informe debe contener el listado de escuelas que recibieron los recursos federales.

El tercer paso, que se refiere a la **formación continua**, es considerado como fundamental para fortalecer la gestión escolar. Durante ésta etapa se definen las estrategias de formación continua de los actores que participan en el Programa a partir de las necesidades identificadas en cada centro escolar, llevándose a cabo un seguimiento de las acciones implementadas. La fase de **acompañamiento** consiste en reuniones de asesoría y capacitación para un mejor entendimiento sobre las acciones Técnico-Pedagógicas y Financieras del PEC, resaltando el aprendizaje de los alumnos y garantizando a los directores el acceso y la claridad de información en lo relativo a la comprobación y ejercicio de los recursos. Aquí es donde se identifican las anomalías o desfases del PETE y PAT que se dan en las escuelas. Esta fase también contempla el apoyo y la asesoría a las acciones de los CEPS, así como el impulso de la rendición de cuentas de los avances del PETE y PAT resaltando el propio aprendizaje de los alumnos. Todo esto es responsabilidad de la Coordinación Estatal.

La **evaluación** se refiere a la autoevaluación en la escuela y a los estándares que se proponen para retroalimentar el diseño de la planeación estratégica y reconocer los impactos en procesos pedagógicos y aprendizajes de los alumnos. Contempla la evaluación periódica de la escuela y los resultados de las acciones realizadas por parte de la comunidad escolar, con el propósito de identificar los logros, dificultades y retos del PETE. Las RO consideran los resultados de las evaluaciones externas como insumo para las evaluaciones internas. Los estándares contemplados son los de gestión, práctica docente y participación social, y del logro educativo.

En cuanto a la etapa de **comunicación**, se pretende impulsar tanto la comunicación interna como la externa aprovechando las tecnologías de la información y el Internet entre las instituciones educativas, para fortalecer la cooperación y el diálogo. Se contempla también el establecimiento de canales abiertos que generen las condiciones para lograr una comunicación e interacción efectiva con los diversos sectores de la sociedad, y que permitan la participación en el Programa de alumnos, padres de familia, maestros, directivos y la estructura educativa.

Al momento de operar el Programa en Hidalgo el proceso que se realiza para hacerlo llegar a las escuelas es prácticamente el descrito en las RO. Se comienza en el mes de febrero con el lanzamiento de la convocatoria durante cada ciclo escolar. La convocatoria se hace llegar a los directores de las escuelas a través del personal de la propia Secretaría de Educación del Estado y el plazo que las escuelas tienen para entregar su solicitud a la Coordinadora Estatal es hasta la primera quincena de marzo. Una vez que la Coordinación Estatal ha recibido las solicitudes capacita a los directores de las escuelas para que elaboren su PETE y PAT. Esta capacitación se realiza dentro de los siguientes quince días del mes de marzo y se lleva a cabo de manera regional, es decir, que no todos los directores tienen que asistir a la capacitación a la capital del estado. Una vez que los directivos han recibido la capacitación, las escuelas tienen un plazo de tres meses para elaborar su PETE y PAT.

Así entonces, las escuelas tienen hasta la última semana de junio para entregar su PETE y PAT. Una vez que la Coordinadora Estatal los ha recibido los envía al Comité Dictaminador, el cual está integrado por reconocidos profesores ajenos a la Coordinación Estatal pero que forman parte de la Secretaría de Educación del Estado. Durante el mes de julio este Comité Dictaminador se encarga de evaluar los PETE y PAT y de entregar los resultados a la Coordinadora Estatal. En el mes de agosto, y con base en los resultados presentados y en el puntaje que las escuelas obtuvieron, la Coordinadora Estatal selecciona a las escuelas que formarán parte del Programa. En el mes de septiembre se les comunican los resultados a las escuelas y se les hace entrega de una carta de aceptación y del recurso económico inicial, el cual asciende a \$50,000.00 (cincuenta mil pesos). Durante los meses siguientes, la escuela se encarga de recaudar fondos adicionales y una vez que los ha depositado en la cuenta bancaria escolar, la Coordinación Estatal le otorga la misma cantidad por parte del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (FEEC). Esto significa que se le otorga a la escuela un peso por cada peso que logre reunir, dicho monto adicional no podrá exceder los \$50,000.00 (cincuenta mil pesos). Por lo tanto, entre la aportación inicial, lo recaudado por la escuela y el monto adicional, la escuela puede recibir hasta \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos) por parte del PEC. El siguiente paso es que escuela ejecute las acciones que ella misma se planteó en su PAT.

3. 2 División de tareas y responsabilidades

La Coordinación Estatal del PEC es el único organismo responsable de realizar la gestión del Programa en Hidalgo. En el 2005 la Coordinación Estatal estaba integrada por 33 personas, encabezadas por la coordinadora estatal de quien dependían directamente el sub-coordinador, el jefe de departamento de control y seguimiento, y el jefe de departamento académico. A su vez cada uno de estos dos departamentos contaba con dos sub-jefaturas a su cargo, las cuales tenían su propio personal de apoyo administrativo y de apoyo técnico respectivamente (ver tabla 5.6).

La Coordinación Estatal es un organismo que cuenta con el personal necesario para gestionar y hacer llegar el Programa a las escuelas. Es un organismo relativamente pequeño donde todo el personal labora en una misma oficina, debido a esto todo el personal tiene una comunicación más directa entre ellos, incluso el personal de apoyo técnico o administrativo (localizado en el nivel más inferior del organigrama) puede comunicarse fácilmente con su subjefe o jefe.

La Coordinación Estatal se divide básicamente en dos departamentos, uno de ellos atiende todo lo relativo al control y seguimiento del programa en las escuelas. Es decir, cuenta con personal administrativo que vigila los procesos administrativos y realiza las tareas de seguimiento y fiscalización de cada una de las actividades y gastos que se realizan las escuelas. El otro departamento es el académico, ellos se encargan de apoyar a las escuelas en todo lo que tenga que ver con la elaboración de los planes y demás aspectos relativos al programa. Para ello hay personal de apoyo técnico que se dedica exclusivamente a la atención de escuelas primarias y otro que hace lo propio con las escuelas de preescolar y secundaria.

Como lo hemos mencionado, no hay un documento que señale las funciones del personal de esta Coordinación. Cada uno de ellos basa sus actividades en las RO que emite la Coordinadora Nacional, que a pesar de no estar detalladas de manera explícita, sí lo están de forma implícita cada una de las funciones de las áreas que conforman la Coordinación. Al ser pocas las áreas y el personal, las funciones de cada uno de ellos se encuentran diferenciadas de las demás y por lo tanto no se realizan solapamientos de funciones. El departamento de control y seguimiento cuenta con nueve personas como apoyo administrativo, y el departamento académico doce de apoyo técnico. Este

personal de apoyo es el que tiene un contacto más directo con las escuelas (directores y padres de familia que firman la cuenta escolar), por lo tanto el personal también se divide de tal manera que atiendan cada una de las regiones del Estado.

Actualmente, en el 2007, la estructura organizativa ha sufrido un cambio notable, reduciéndose aún más los niveles y los departamentos. La figura del subcoordinador ahora integra las funciones del departamento académico y por lo tanto de las subjefaturas de preescolar, primaria y secundaria. Del subcoordinador depende solamente el área de asesores técnicos (catorce personas), cuyo personal es el que anteriormente formaban las subjefaturas y el apoyo técnico. La coordinación de sistemas de información es la responsable de los auxiliares administrativos (catorce personas), antes apoyo administrativo, secretarías, y subjefatura de procesos administrativos. De esta misma coordinadora depende el responsable del Sistema de Información del PEC estatal, cargo de nueva creación. Por su parte el área de seguimiento y control sigue vigente, pero ahora sólo depende de éste coordinador una sola persona de apoyo administrativo. En total ahora son 34 las personas que forman el personal de la Coordinadora Estatal.

En cuanto a los recursos económicos para realizar las actividades de gestión del Programa, las RO establecen que del 100% de los recursos que se otorguen a nivel federal al Programa solamente el 6% sea destinado a los gastos nacionales de operación, equipamiento, capacitación, evaluación, difusión, asesoría e investigaciones indispensables para apoyar el Programa, así como cualquier otro rubro o concepto necesario para su adecuada implantación. Sin embargo, las RO contemplan que las Coordinaciones Estatales destinen un 20% de los recursos que anualmente canaliza el gobierno estatal a su FEEC exclusivamente para los gastos estatales de operación, dando prioridad a las actividades relacionadas con los procesos de incorporación, acompañamiento y evaluación a las escuelas y posteriormente a equipamiento. Se contempla que los recursos sean depositados en una subcuenta creada para tal efecto.

Ahora bien, en cuanto a las funciones de aquellos actores que implementan el programa, es decir la escuela, las RO señalan las funciones de los directores, docentes y CEPS. A los directores les corresponde organizar y coordinar las actividades del Consejo Técnico Escolar para la elaboración, ejecución y seguimiento del PETE y PAT, involucrando al CEPS. Así como organizar y coordinar las actividades académicas y

administrativas de la comunidad escolar para lograr los objetivos y metas de los planes escolares. De ellos es también la responsabilidad de administrar y comprobar el uso de los recursos en coordinación con el CEPS. A los docentes les corresponde participar activamente en el Consejo Técnico Escolar; participar en la elaboración, ejecución y evaluación del PETE y PAT; participar en la autoevaluación y seguimiento, y conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas; así como promover prácticas pedagógicas flexibles acordes a la diversidad de los estudiantes. Al CEPS le corresponde validar el PETE y PAT, supervisar la administración y comprobación del uso de recursos, participar en la autoevaluación y seguimiento, y conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas.

De esta manera las RO distinguen las funciones de cada uno de los principales actores del Programa, desde la SEP y Coordinadora Nacional a nivel Federal, hasta los directivos y docentes en el nivel local, pasando por la autoridad educativa estatal y la Coordinación Estatal del Programa.

Tabla 5.6 Organigrama de la Coordinadora Estatal, 2005

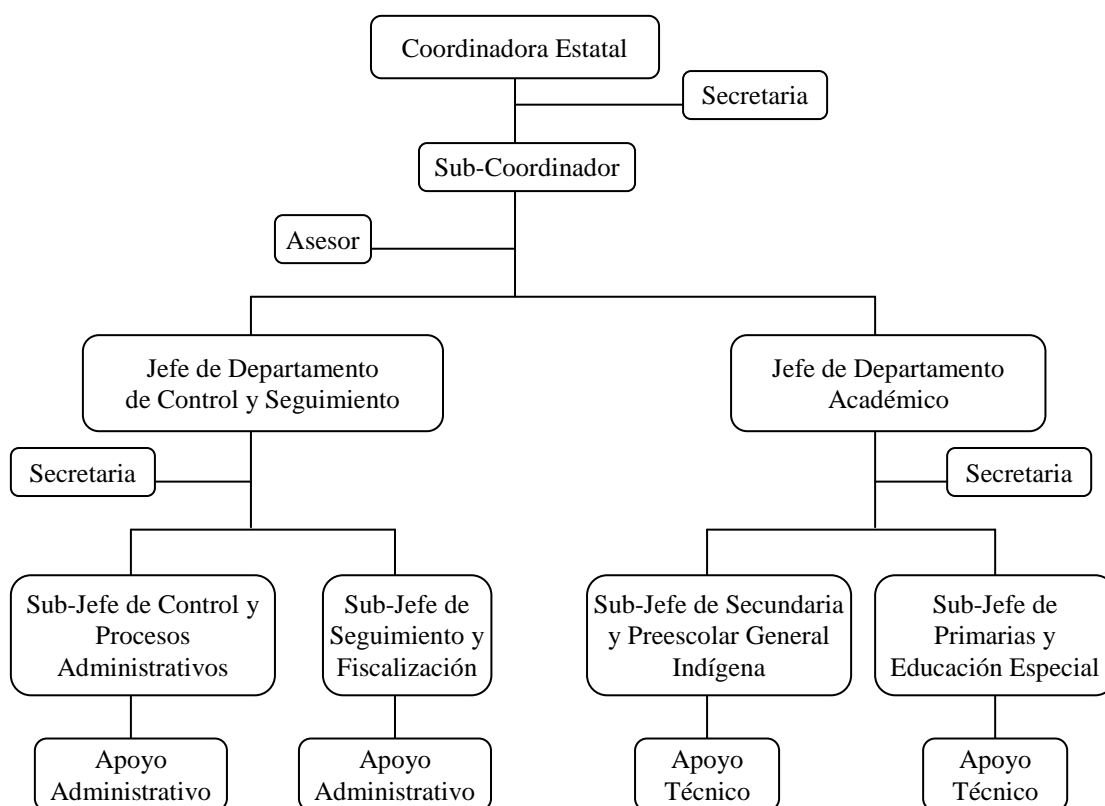
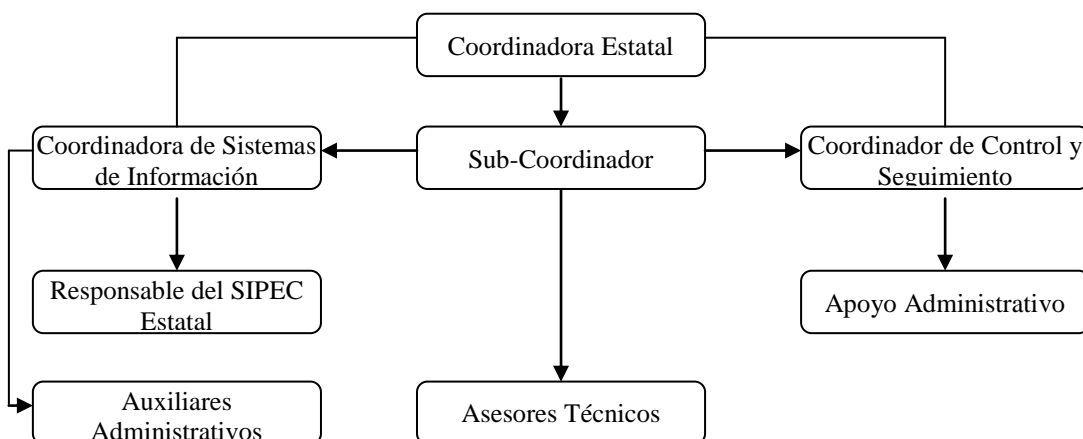


Tabla 5.7 Organigrama de la Coordinación Estatal, 2007



Fuente: Coordinación Estatal del Programa Escuelas de Calidad

3. 3 Promoción y difusión del programa

A fin de que toda la población en el país conozca los lineamientos del PEC y que todo aquel que esté interesado pueda consultarlas, sus Reglas de Operación aparecen publicadas cada año en el Diario Oficial de la Federación⁶⁹. De igual manera se pueden consultar en la página de Internet del Programa Escuelas de Calidad. Sin embargo, la principal forma por la cual el Programa es conocido por las escuelas y por la cual ellas deciden o no participar, es la convocatoria. El contenido de la convocatoria que cada estado emita considerará los criterios establecidos para la población objetivo, los criterios adicionales emitidos por la autoridad estatal competente (sin contravenir lo estipulado en las RO) y sus condiciones locales. Las RO establecen que cada entidad federativa publicará la convocatoria en medios de comunicación masiva o cualquier otro medio de comunicación que sirva para que la población objetivo la conozca, debiendo ser difundida ampliamente y con la anticipación requerida de acuerdo a las características geográficas de la entidad.

En entrevista con las directoras de las cuatro escuelas elegidas para el estudio, dos de ellas coincidieron en que la convocatoria les llega a través de los supervisores escolares, quienes les dan toda la información relativa al programa, dejando la decisión

⁶⁹ El DOF es el órgano del Gobierno Constitucional de México, que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia. (DOF, 2007; <http://diariooficial.segob.gob.mx/acerca.html>)

de ingresar al proceso de selección en manos de las escuelas. Coinciden en que la convocatoria baja de niveles desde las jefaturas de sector, a la supervisión, hasta llegar a los directores. Una de las dos directoras puntualizó que la información sobre el Programa se le dio a conocer en reunión del supervisor con los directores y posteriormente se les hizo llegar la convocatoria. Otra de las directoras señaló que ella se enteró del Programa a través de un compañero del Instituto Hidalguense de la Educación (hoy Secretaría de Educación Pública de Hidalgo) quien la invitó a participar. La cuarta directora tuvo un mayor conocimiento del Programa al llegar a la escuela de la cual ahora es directora, manifiesta que cuando la escuela entró al Programa ella no formaba parte de la misma. Sin embargo su anterior escuela, en la cual era profesora, estaba a punto de entrar al Programa, pero a pesar de ello no tenía mucho conocimiento del mismo debido a que la directora no se los hizo saber a todos los docentes, salvo a los que ayudaron en la preparación de los planes escolares.

Las RO señalan que la convocatoria que emita cada entidad federativa deberá manifestar el carácter de participación voluntaria para las escuelas públicas, establecer el objetivo del Programa, señalar el lugar a donde se puede acudir para obtener mayor información, así como especificar el nombre del responsable del Programa en el Estado. Deberá también describir el proceso de incorporación de las escuelas al Programa, así como establecer las fechas, requisitos y lugares de entrega de solicitudes, y señalar como indispensable la entrega de la solicitud de inscripción al Programa para participar en la capacitación y dictaminación. Deberá además mencionar el monto inicial de recursos que se le entregará a las escuelas, los criterios de asignación de recursos de contrapartida y la fecha límite de aceptación de las aportaciones por parte de la escuela. De igual manera señalar los criterios de focalización y selección de las escuelas, el proceso de asignación de recursos, así como las autoridades responsables y los recursos de revisión o queja. Finalmente, la convocatoria deberá dejar claro los requisitos a los que se sujeta la escuela que sea incorporada.

En este sentido, la convocatoria que emite la Coordinación Estatal se apega a lo establecido en las RO, es muy completa y deja claros los requisitos para participar en el Programa. Establece que la *convocatoria* está *dirigida a* las escuelas públicas de educación preescolar, preescolar general e indígena, primaria general e indígena, telesecundaria, secundarias generales y secundarias técnicas. Señala también los *requisitos* que deben cumplir estas escuelas para poder participar en el proceso de

selección, los cuales son el estar situadas en zonas urbano-marginadas y presentar la solicitud de inscripción o reinscripción, según sea el caso. Para las escuelas que estén incorporadas su reincorporación será con base en el grado de cumplimiento de las metas establecidas en su PAT, los convenios de desempeño y los compromisos adquiridos entre la escuela y las autoridades educativas. En el caso de las escuelas que compartan el mismo plantel, los CEPS de ambas escuelas deberán presentar junto con su solicitud un compromiso de colaboración, siendo este compromiso un factor determinante para su futura reincorporación. Se dispone que las escuelas que tuvieron algún conflicto con autoridades, padres de familia o al interior del equipo docente no podrán reincorporarse al Programa, asimismo el incumplimiento de las obligaciones de la normatividad se considera una renuncia automática al Programa. Un requisito propio de la Coordinación Estatal y al que no se hace referencia como requisito para la convocatoria en las RO, es que la convocatoria del estado de Hidalgo establece que las escuelas que soliciten su inscripción al proceso de selección deben ser unigrado⁷⁰ y contar con director técnico.

La convocatoria también incluye los *criterios de selección* para que las escuelas puedan formar parte del Programa, indicando que lo que principalmente determinará si las escuelas forman parte del PEC o no, es la elaboración del PETE y PAT. Su elaboración es responsabilidad del personal docente y directivo de la escuela, quienes promoverán la participación de alumnos y padres de familia. Los criterios para evaluar los planes es que el PETE sea un documento a mediano plazo (5 o 6 años) que se base en los resultados de la autoevaluación inicial de la gestión escolar; que contenga la misión y la visión de la escuela en su entorno comunitario, la función y compromisos del director y del equipo docente, los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores que el equipo directivo-docente se propone realizar para mejorar la gestión de la escuela en sus dimensiones (organizativa, administrativa, técnico-pedagógica, comunitaria y de participación social).

Con respecto al PAT, la convocatoria aclara que se tomará en cuenta que establezca con precisión y describa de forma adecuada las metas, las acciones específicas, los responsables y la estimación de los recursos que se aplicarán en el ciclo escolar. Así como que las acciones sean congruentes tanto con los resultados de la autoevaluación de la gestión escolar, como con los objetivos, estrategias y metas del PETE. Se designa al

⁷⁰ Escuelas donde hay seis o más maestros, y cada uno atiende un grupo de un sólo grado escolar.

Comité Dictaminador para realizar las valoraciones de estos planes escolares, pero se aclara que la selección de las escuelas que ingresarán al Programa es responsabilidad de la Coordinación Estatal, la cual se basará para tal selección en los resultados de la evaluación entregados por el Comité Dictaminador.

En cuanto a la *forma, tiempo y lugar* para la presentación de solicitudes, la convocatoria es muy clara en cuanto al establecimiento de fechas para cada una de las etapas. De hecho la convocatoria coloca un apartado para cada una de las etapas: I. Escuelas participantes, II. De la capacitación, III. De los trabajos, IV. Del proceso de selección, V. De la asignación y distribución de recursos, VI. Del recurso de revisión, VII. Transitorios. Al estar presentadas de manera ordenada cada una de las etapas, las fechas estipuladas llevan una coherencia y cronología. La convocatoria señala que las solicitudes se deben entregar en las oficinas de la Coordinación Estatal, asentando la dirección de la misma. Especifica también las fechas, horarios y lugares en que se llevará a cabo la capacitación, así como las personas que la recibirán. Para la entrega de los Planes se indica que deben ser entregados a la Coordinación Estatal, señalando igualmente el plazo de entrega. Se fija también la fecha en que se darán a conocer los resultados, siendo los encargados hacerlo la Coordinadora Estatal y los Departamentos de los diferentes niveles educativos.

Como objetivo general del Programa se menciona el mismo de las RO. También indica que es la Coordinación Estatal la responsable del Programa en el Estado y que a ella deben dirigirse para solicitar informes o cualquier inconformidad. Se incluye por lo tanto la dirección y los teléfonos, así como la página de Internet de la SEP, ya que la Coordinación Estatal del Programa no cuenta con página electrónica y la página de la Secretaría de Educación del Estado carece de un apartado dedicado al Programa. Finalmente hace mención del carácter público y apolítico del programa y advierte sobre el uso indebido de los recursos.

En lo referente a los recursos, la convocatoria no señala el proceso de asignación de los mismos, sin embargo sí establece que para que las escuelas puedan recibir el recurso del PEC firmarán un Convenio de Desempeño. Se indica la aportación inicial que recibirá la escuela, así como el monto adicional que puede recibir por concepto de las aportaciones que logre reunir. Igualmente se especifica la distribución que debe hacer la escuela de los recursos y las áreas a donde no se pueden destinar dichos recursos del

PEC. La convocatoria también destaca los compromisos que adquiere la escuela al formar parte del Programa, entre ellos figura el atender las recomendaciones técnico-pedagógicas que el Comité Dictaminador emita respecto de sus planes, así como someterse a evaluaciones externas para valorar los avances en el aprovechamiento escolar de los alumnos.

El Programa contempla que del total de los recursos federales destinados anualmente al PEC⁷¹, el 94% se transfiera a los FEEC. El presupuesto que cada Estado recibe se basa en la proporción que represente su población de 4 a 14 años respecto del total nacional, de acuerdo con la información estadística derivada de los conteos de población y vivienda que realiza el INEGI. Así entonces, para el 2005 la población entre este rango de edades en Hidalgo era de 603,700 niños, por lo cual correspondía al Estado un 2,49% del total de este 94% destinado a los Fideicomisos Estatales. Las RO también establecen que por cada peso que aporte el gobierno del Estado a su FEEC, la SEP aportará al mismo tres pesos, teniendo como límite lo que las mismas RO fijen en una tabla respecto a cada entidad federativa. La cantidad límite que tanto el estado de Hidalgo como la Federación pueden aportar asciende a \$9,753,752.00 y \$29,261,256.00 respectivamente. Del total de estos recursos, el Estado destina el 80% íntegramente a las escuelas. Para este ciclo escolar, y siendo el PEC V, la meta en el Estado era atender a 713 escuelas, sin embargo la meta se superó y se atendieron a 716 escuelas⁷² (Coordinación Estatal).

Ahora bien, siguiendo con el análisis de la gestión también consideramos un lado más administrativo-burocrático de la Coordinación Estatal. Es importante señalar en primer lugar que la Coordinación no cuenta con manuales o guías de procedimientos para la gestión del programa, basa la realización de todas sus actividades en las RO del PEC emitidas por la Coordinadora Nacional. Lo que sí podemos encontrar es un Manual de Gastos de Operación, el cual contiene los lineamientos para efectuar los trámites para

⁷¹ En 2005 los recursos ascendieron a \$1,247,538,843.00, y para 2007 se destinaron solamente \$1,185,345,285.00.

⁷² El primer año de operación el PEC tenía como meta atender en el estado de Hidalgo a 49 escuelas, la meta se cumplió. Para el siguiente año la meta fueron 245 escuelas, logrando sólo atender a 241. El PEC III estableció como meta 306 escuelas, sin embargo en este año la meta se superó con 322 escuelas atendidas. Para el PEC IV se volvió a repetir este hecho y de las 451 escuelas que se tenía pensado atender en un inicio, la meta se superó y fueron 473 las escuelas atendidas (Coordinación Estatal).

el ejercicio del gasto así como los requerimientos, tanto administrativos como fiscales, a los que habrá de sujetarse la documentación comprobatoria.

Un punto importante en esta fase administrativa es el llevar un correcto control y registro de las escuelas incorporadas para elaborar una base de datos. La Coordinación Estatal en su formato de inscripción recoge todos los datos de la escuela: nombre, clave, nivel educativo, zona, sector, turno, dirección, municipio, localidad, teléfono, nombre y teléfono del director así como años de director en el plantel, número de alumnos, profesores, padres y madres de familia, aulas, y datos del jefe de sector y supervisor. Un apartado también solicita la información relativa al hecho de contar con otros programas de apoyo. Por su parte, el formato de reinscripción además de contar con los datos antes mencionados también recoge información relativa al año de ingreso de la escuela en el PEC, a la cantidad de dinero reunida y a las obras que realizó la escuela durante cada ciclo escolar, a la entrega en tiempo y forma de su informe técnico financiero, a la manera en que apoyan los padres de familia, jefe de sector y supervisores al PEC.

Cada escuela cuenta con una “ficha técnica”, “ficha de datos” y “tarjeta informativa” que recoge todos los datos de la misma. Concretamente la primera contiene los datos generales de la escuela y del personal (director y docentes). La segunda reúne los datos de la escuela, del jefe de sector, del supervisor, del director y del padre de familia que firma la cuenta mancomunada. Por último, la “tarjeta informativa” además de contener los datos de la escuela y del director, contiene la aportación financiera (la inicial, la que reúne la escuela y la adicional) y los objetivos en cada una de las dimensiones (pedagógica-curricular, organizativa, administrativa, y comunitaria y de participación social).

Para otorgar los recursos adicionales, la Coordinación Estatal pide a las escuelas rellenar una “solicitud de recursos adicionales”, misma que establece la cantidad de dinero que ha reunido la escuela, confirmando el depósito de la misma en la cuenta bancaria. Para llevar un registro de la infraestructura construida, el material de construcción y el equipo adquirido, así como las actividades que la escuela ha realizado durante el ciclo escolar para cumplir con la asignación de recursos a los componentes A y B del PEC se cuenta con un formato de “Lista de adquisiciones”. En un “Formato administrativo” la escuela anota los datos de las facturas y los montos de recursos asignados a las áreas de construcción, rehabilitación, mobiliario y equipo, material

didáctico y educativo, y capacitación. También se tiene previsto un formato para la devolución de facturas, el cual contiene los datos de la factura y las observaciones pertinentes.

Cada escuela también cuenta con un registro de sus informes técnico financieros del PET, éste incluye la descripción de los trabajos realizados y la asignación de recursos a cada una de las áreas. Se cuenta con una ficha adicional para controlar el avance físico y financiero del PAT. Esta contiene una descripción de los trabajos realizados, es decir, la inversión destinada a cada uno de los dos componentes del PEC, así como de los avances alcanzados en cada una de estas dos áreas (representados en porcentaje). Todos estos datos de las escuelas se encuentran debidamente registrados en una base de datos informatizada.

3. 4 Capacitación y acompañamiento técnico brindado a los receptores del PEC

Una de las tareas de la Coordinación Estatal es capacitar y asesorar a las escuelas que solicitan su inscripción al proceso de selección en la elaboración y presentación de su PETE y PAT, así como en el ejercicio de los recursos. Las Coordinaciones Estatales son las responsables de determinar los contenidos y procedimientos a seguir para la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores de las escuelas solicitantes. Los directores de las escuelas que ya participen en el programa reciben una capacitación de tan sólo dos días, en cambio los que se inscriben por primera vez la reciben de tres días. La capacitación se realiza en los Centros de Maestros de cada una de las ocho regiones del estado en horario de 8:00 a 16:00 hrs. Para cada una de estas regiones se ha asignado un asesor, él es el encargado de orientar y ayudar a las escuelas en todas las dudas que surjan al momento de estar implementando el Programa.

En entrevista con las directoras, ellas señalaron que las capacitaciones que reciben como escuelas aspirantes a formar parte del PEC se realizan una vez al año y son exclusivas para los directores, de ellos es la responsabilidad de transmitir los conocimientos a los profesores. Las directoras coinciden en que tanto la capacitación que reciben como los días en que se otorga son insuficientes. Las capacitaciones se caracterizan por reunir a varios directores, lo cual muchas veces se convierte en un obstáculo para que cada director pueda exponer sus dudas y éstas sean resueltas. Los

temas que se tratan son nuevos para la mayoría de ellos, de ahí que se necesite más atención a los mismos. Dos de las directoras entrevistadas señalaron que han realizado cursos de actualización constantemente sobre diversos temas educativos y pedagógicos, entre ellos gestión escolar, por tal razón los temas tratados en la capacitación y en el PEC les resultan familiares, aunque una de ellas señaló que a pesar de eso el elaborar el PETE no es sencillo y lo es menos el tener que hacer llegar los conocimientos a los docentes. Pero a pesar de lo anterior todas las directoras coincidieron en que la capacitación es muy útil y necesaria.

Como lo hemos venido mencionando, los temas que se tratan en la capacitación son los relativos a cómo elaborar el PETE y PAT. La capacitación es básicamente sobre la estructura para realizar el PETE y una orientación sobre cada uno de los apartados, sin embargo también se incluye una breve explicación acerca de la planeación estratégica y su papel en la autogestión. Los capacitadores enseñan a las escuelas cómo realizar la autoevaluación inicial en cada una de las dimensiones de la gestión escolar: pedagógica curricular, organizativa, administrativa, y comunitaria y de participación social, y los aspectos a mejorar en la escuela en cada una de estas dimensiones. El taller también incluye una guía para que la escuela haga una valoración de los estándares de gestión, práctica docente y participación social establecidos en las RO. Se hace hincapié en que las escuelas identifiquen y atiendan los asuntos prioritarios en cada una de estas dimensiones, al mismo tiempo que realizan un análisis FODA de la escuela.

La capacitación pone especial atención en que la escuela imagine el futuro deseable y se concentre en los aspectos prioritarios para formular el escenario de la escuela a mediano plazo, esto es a lo que llaman la visión de la escuela. Una cosa diferente, pero que también se debe establecer, es la misión, la cual se refiere al fin último para el cual está llamada la escuela, la razón fundamental para la cual existe. Es importante que todas estas reflexiones cuenten con el compromiso de la comunidad escolar. La capacitación también consiste en enseñarles a las escuelas cómo establecer los objetivos, las estrategias, las metas, las acciones genéricas y las acciones específicas.

Un aspecto más de la capacitación se refiere a cómo elaborar el PAT, rescatando los objetivos y metas del PETE y estableciendo así los respectivos costos de las acciones que se realizarán en el presente ciclo escolar. Se les explica a las escuelas que el PETE corresponde a la planeación a mediano plazo y el PAT busca hacer operativa

esta planeación durante cada ciclo escolar. También les enseñan a dar prioridad a la dimensión pedagógica curricular como medio para alcanzar la visión y misión de la escuela y donde las demás dimensiones deben servir como ayuda para lograr los fines de la dimensión antes mencionada. Igualmente se les orienta en la manera en que deben repartir los gastos y cómo llenar los formatos donde deben quedar establecidos el coste para cada una de las acciones en cada uno de los dos componentes del PEC.

Como lo mencionamos anteriormente, el resultado que se espera de las capacitaciones es que las escuelas elaboren correctamente su PETE y PAT. Una vez que dichos planes son elaborados corresponde al Comité Dictaminador valorarlos, los criterios que utilizará los hemos mencionado en apartados anteriores, y sus valoraciones servirán para decidir si la escuela forma parte del PEC o no. Cuando los planes han sido valorados, se devuelven a las escuelas para que hagan las correcciones pertinentes.

CAPÍTULO 6

EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO: ANÁLISIS DE LA PUESTA EN MARCHA

INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior analizamos el diseño y sistema de gestión del programa, ahora nos centramos en su implementación. Sin embargo, antes de entrar propiamente al análisis de la puesta en marcha incluimos en este capítulo un análisis del contexto y condiciones iniciales en que tendrá lugar la puesta en marcha. Aunque las recientes investigaciones no los consideran determinantes en la mejora de la educación de los alumnos, en este estudio hemos tenido en cuenta las características socioculturales de tutores y docentes y la ubicación y características de las escuelas, pues consideramos que son necesarios para comprender el valor del programa y el porqué del éxito o no del mismo. En segunda instancia analizamos la implementación en la parte de gestión escolar participativa. Debido a nuestra formación como administradora pública y no como profesora o pedagoga hemos decidido analizar la gestión del PEC y la participación de la comunidad escolar en la misma, dejando de lado la parte pedagógica del programa. Analizamos cuatro aspectos: la gestión dentro de la escuela, la participación social en la escuela, los planes escolares y la evaluación en los centros escolares. Finalmente incluimos en este capítulo la última dimensión analizada del PEC, nos referimos a la perspectiva de la comunidad escolar hacia el programa, la cual abarca un solo aspecto, la satisfacción de la comunidad escolar con el programa y que considera una parte más subjetiva, pero complementaria a todo el análisis del programa.

Las variables utilizadas para analizar el **contexto sociocultural de los tutores** son el nivel de estudios, la ocupación, el ingreso económico promedio y la distancia en tiempo del hogar a la escuela. En cuanto al **contexto sociocultural de los docentes** consideramos los años que lleva ejerciendo la docencia, años que lleva trabajando en la escuela, el grado máximo de estudios y la distancia en tiempo de la casa a la escuela. La

ubicación y las características de las escuelas tienen un importante efecto sobre los resultados finales, así las variables utilizadas son el ámbito social y grado de marginalidad de las zonas donde se ubican las escuelas primarias, los años que lleva en funciones la escuela y las condiciones de infraestructura y personal con que cuenta. Los datos fueron obtenidos de 259 encuestas realizadas a padres, madres o tutores y a 27 docentes. También de entrevistas a las 4 directoras, a 22 profesores y a 14 madres y padres de familia (6 de manera individual y 2 grupal -5 y 3 personas respectivamente-).

La segunda parte analizada es una de las principales en la implementación del PEC: la **gestión escolar participativa**. El primer aspecto, la *gestión dentro de la escuela*, supone tres cuestiones fundamentales: el liderazgo directivo, las instalaciones y recursos y la difusión de los acuerdos. El primero abarca el grado de autonomía de la dirección para conducir la escuela, la promoción de acciones innovadoras, la identificación de necesidades de actuación y capacitación docente y que facilite la participación de la comunidad escolar. La buena gestión también se refleja en el buen estado de las instalaciones, el material escolar y didáctico con el que cuentan y en la realización de cursos de capacitación, pláticas o talleres para la comunidad escolar. Son también importantes los rubros en donde se pueden aplicar los recursos del PEC, su suficiencia para las acciones que necesita el centro y además la oportunidad en la entrega del dinero. Finalmente la difusión tiene que ver con que la comunidad escolar conozca el destino de los recursos del PEC; que se den a conocer los acuerdos, las decisiones que se toman y los resultados de las actividades en la escuela a la comunidad escolar, incluido lo del PEC y conocer la forma en que se realiza dicha comunicación.

En segundo lugar analizamos la *participación social en la escuela* considerando tres rubros: participación de los tutores en actividades de la escuela, apoyo de los tutores en la educación de sus hijos y sobre los órganos de participación. Para el primer rubro hemos considerado que la escuela cuente con cauces de participación para la comunidad escolar, que la escuela apoye a los tutores para organizarse y cuente con los órganos de representación correspondientes, además de saber en qué tipo de actividades participan. La participación de los tutores en la toma de decisiones e implementación de acciones y que además conozcan las actividades y proyectos de la escuela. La participación también incluye el apoyo en la educación de sus hijos y para esto averiguamos que haya una comunicación entre los docentes y las familias respecto su educación y así como un apoyo en las tareas escolares. Respecto a los órganos de participación analizamos la

periodicidad de sus reuniones y accesibilidad en los horarios, la participación y asistencia, la existencia de actas y acuerdos y el reconocimiento de la comunidad escolar de que se tiene en cuenta sus opiniones para el funcionamiento de la escuela.

Incluimos también *los planes escolares* debido a que plasman las intenciones educativas de la escuela. La información recabada giró en torno a los grupos de personas participan en su elaboración, al reflejo de las aportaciones de la comunidad escolar, a que se difundan entre todos ellos y los conozcan y aprueben, además de que dirijan las actuaciones de la escuela y pongan interés a las diferencias de los estudiantes y sus familias y, por último, que consideren las necesidades de aprendizaje de los alumnos y su contexto. Finalmente exponemos la *evaluación dentro del centro escolar*, los indicadores considerados son la promoción permanentemente de la evaluación por parte de la directora, que la comunidad escolar desarrolle evaluaciones de su trabajo y de los planes y programas escolares. Igualmente consideramos el papel de la evaluación en el PAT y en el contenido de la misma (formativa-sumativa; aspectos que contiene: diseño, proceso o sólo de resultados –actuaciones o calificaciones de alumnos-; aspectos que resaltan –positivos o negativos.; y si se dan a conocer los resultados). Dentro de la evaluación es importante que haya una apertura a la evaluación externa. Igualmente lo es conocer el uso que hacen de los resultados de la evaluación (como herramienta de mejora y no de sanción) y si los dan a conocer.

En la tercera parte incluimos la última dimensión analizada del PEC: la **perspectiva de la comunidad escolar** hacia el programa, que abarca la *satisfacción de la comunidad escolar* con el programa. El objetivo es contribuir a una evaluación más amplia sobre el éxito del programa tomando como referencia el conocimiento que la comunidad escolar tiene de él y de su participación dentro del mismo, ambos aspectos esenciales para que el PEC funcione, ya que si la comunidad escolar no sabe de qué trata o qué pretende el programa no habrá una reacción correcta hacia el mismo y no se lograrán los objetivos. Analizamos también las actividades que cada sector realiza dentro de la escuela y en el marco del programa para conocer si sus actividades se han visto modificadas o no. En este sentido averiguamos si la comunidad escolar aprueba que su escuela esté y continúe dentro del programa, así como su satisfacción con las actividades ahora que están en el PEC. El último aspecto a analizar es lo que la comunidad escolar considera es lo mejor y lo peor del programa.

A. EL CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS Y SU RELACIÓN CON LAS TENDENCIAS EN CALIDAD EDUCATIVA

Como lo hemos referido en los capítulos 2 y 4, actualmente los resultados en el aprendizaje no son el único factor que determina si la educación que se imparte en las escuelas está siendo de calidad o no. La calidad educativa hoy en día es vista desde una perspectiva multidimensional y plural. Programas como el de Escuelas de Calidad se basan en definiciones que centran la calidad en el proceso y que ponen énfasis en el modo de ir haciendo las cosas para alcanzar mejores resultados. Así entonces, además del factor aprendizaje, los programas centrados en la escuela ponen atención en el grado de autonomía de las escuelas, el cambio en la estructura del gobierno del centro (liderazgo y nuevos roles del docente), el uso de los recursos económicos, la capacitación continua de directivos y docentes, los planes de trabajo desarrollados en conjunto con toda la comunidad escolar, entre otros. Factores todos estos considerados en la literatura sobre calidad educativa. En este sentido, el contenido de los cuestionarios aplicados entre la comunidad escolar, y que sirven de base para el análisis de este capítulo, está basado en esos factores.

La primera parte de los cuestionarios se centra en factores relacionados con la demanda educativa, como lo es el nivel socioeconómico de los tutores y docentes, un factor que la literatura sobre calidad educativa contempla, aunque no en un nivel de suma importancia. Debido a que el PEC se basa en los modelos de “Gestión de Calidad”, para Casanova (2004: 70) son factores relevantes el apropiado clima en el centro, la planificación de la actuación educativa, una organización conocida y compartida por la comunidad escolar, la implicación activa de todos en el funcionamiento de la escuela, la evaluación al servicio de la mejora, y la superación de la resistencia al cambio. Además de que Marchesi y Martín (1998: 170) establecen que los factores relevantes vinculados a la calidad de la organización y al funcionamiento de los centros escolares son la autonomía y la gestión, la dirección del centro y la participación de los padres.

Así entonces, la segunda y tercera parte del cuestionario se enfoca en la gestión escolar y participación social, respectivamente. Buscamos averiguar si toda la comunidad educativa puede participar en los procesos de toma de decisiones sobre las acciones que repercuten en la escuela y si se mejora el trabajo interno de ellas mediante

el diseño colegiado de los programas escolares. Las preguntas se basan en la propuesta de Casanova (2004) sobre los factores e indicadores de calidad del centro educativo, que están muy relacionados con los objetivos del PEC, y que mencionamos en el capítulo 4 y en la tabla 4.1. En la gestión escolar abordamos temas como el liderazgo directivo, la organización del centro escolar, la evaluación dentro del centro, la capacitación docente, los recursos, y el estado de las instalaciones.

Cuestiones relacionadas con proyectos escolares (elemento clave en los programas centrados en la escuela, de acuerdo a la literatura) las retomamos en el apartado de participación social debido a que son la principal tarea de los consejos escolares. Realizamos preguntas que nos dieran información acerca de si el proyecto es compartido e involucra a todos los interesados reconociendo sus diferencias, y si se adecua a las necesidades específicas del contexto. En esta misma parte incluimos preguntas sobre la participación de los tutores, ya sea de manera individual participando en las actividades escolares y extraescolares, en la comunicación que se da entre ellos y la escuela, y mediante su implicación en el trabajo escolar de los niños en casa. Así como también la participación colectiva a través de su presencia en los consejos escolares o asociación de padres. Con los docentes hacemos lo propio y consideramos su participación en las reuniones de consejo técnico.

Por último, y retomando los factores explicativos en la evaluación de proceso de Vedung (2007), quien considera que en la aplicación del programa todas las personas involucradas en él deben ser capaces de comprenderlo, ejecutarlo y estar dispuestos a hacerlo, ya que una deficiente comprensión del programa por parte de quienes lo aplican puede provocar problemas de ejecución, y por ende influir en el rendimiento y en los resultados. En este sentido incluimos preguntas acerca del conocimiento y percepción del PEC entre tutores y docentes. Los modelos de los cuestionarios aplicados a docentes y tutores los incluimos en el anexo de esta tesis doctoral.

1. CONTEXTO SOCIO-CULTURAL Y ESCOLAR

1.1 Características socio-culturales de las madres y padres de familia

Las variables para analizar el **contexto sociocultural de los tutores** son el nivel de estudios, la ocupación, el ingreso económico promedio y la distancia en tiempo del hogar hacia la escuela. Son en su mayoría los padres y las madres quienes se hacen cargo de los alumnos; de un total de 259 encuestados solo en 52 casos son los padres quienes se hacen cargo de la educación de sus hijos, el resto son las madres quienes lo hacen. Veinte de los encuestados resultaron ser tutores de los alumnos, entre ellos 17 son las tías quienes se encargan de su educación, en 2 casos son los tíos y un caso la hermana (Tabla 6.1). El mayor número de encuestados lo encontramos en las escuelas Cuauhtémoc y Magisterio Digno, 85 y 90 respectivamente, debido a que son estas las escuelas que cuentan con mayor número de alumnos.

La mayoría de los encuestados solo cuenta con **educación** básica, 36% primaria y 32% secundaria; el 16% tiene bachillerato o equivalente, y solo el 12,4% tiene estudios universitarios o de educación normal (32), siendo la mayoría profesores normalistas. Únicamente un odontólogo y una profesora tienen estudios post universitarios, lo que representa el 0,8% de la totalidad (tabla 6.2). En este sentido, la mayor parte de las madres **se dedica** al hogar y para tener ingresos propios hacen trabajos de costura, cocina, maquila, lavan ropa ajena o trabajan en el campo. Los padres, por su parte, la mayoría trabaja en el campo o como obrero. Cabe resaltar que es en la escuela Magisterio Digno donde existe el mayor número de personas que se dedica a la docencia (15). Encontramos otros empleos como agente de ventas, estilistas, intendente o jardinero, e incluso dos cirujanos dentistas. Como consecuencia, prevalece un **salario** menor a \$2,000.00 mensuales, en promedio, para el 38% de los encuestados, quienes en su mayoría se dedican al hogar o al campo y pertenecen a las escuelas de Cuauhtémoc, Lázaro Cárdenas y Francisco Rivero Nava. En la escuela Magisterio Digno, la mayoría tiene un salario superior a los \$2,500.00, llegando incluso algunos a los \$8,000.00 o \$10,000.00, este último representa solo el 4,6% (12 personas en Magisterio Digno y solo una de Francisco Rivero Nava).

Respecto al tiempo de **traslado del hogar a la escuela** la mayoría realiza menos de 15 minutos (66%), el 29% hace 16 a 30 min. y solo el 5% tarda más de media hora en los traslados (tabla 6.1). Esto nos demuestra que por lo regular los habitantes de la localidad acuden a la escuela primaria de su población y no suelen salir fuera de ella en

busca de educación básica, lo cual tiene que ver también con los pocos recursos con que cuentan y que no les permiten elegir entre otra opción de educación primaria debido a los gastos que esto implicaría.

Tabla 6.1 Encargados de la educación del alumnos y traslado hogar-escuela

Encargados de la educación del alumno				Traslados hogar-escuela		
Madre	Padre	Tutor	Parentesco	15 min. o menos	16-30 min.	Más de 30 min.
167	52	20	17 tías 2 tíos 1 hermana	66%	29%	5%

Tabla 6.2 Nivel de estudios

Nivel de estudios				
Primaria	Secundaria	Bachillerato/ Equivalente	Universitarios/ normalistas	Post- universitarios
36%	32%	16%	12.4%*	0.8%**

* De los 32 normalistas/universitarios 26 pertenecen a Magisterio Digno, 4 a Francisco Rivero Nava y 1 a Cuauhtémoc y Lázaro Cárdenas

** 1 de Francisco Rivero Nava y 1 de Magisterio Digno

1.2. Características socio-culturales de los docentes

Las variables que hemos considerado en este apartado son los años de ejercer la docencia, años trabajando en la escuela, grado máximo de estudios y la distancia en tiempo de la casa a la escuela. Entrevistamos a 22 docentes y encuestamos a la población total (27 docentes: 7 hombres y el resto mujeres) cuyas edades oscilan entre los 30 y 45 años, solo un profesor de 55 años. Los *años* que los *docentes* llevan ejerciendo esta labor son variados, la mayoría ya tiene más de 10 años como docente, aunque ninguno rebasa los 30 años, siendo únicamente dos quienes tienen menos de 10 años como docentes (tabla 6.3). Sin embargo, el *tiempo* que llevan *dentro de la escuela* varía aún más y no suelen ser estables los docentes en las escuelas, hay mucha movilidad, y aquí son la mayoría quienes llevan menos de 10 en el centro escolar, habiendo algunos que apenas alcanzan el año o menos, únicamente son 3 profesores que llevan más de 10 años en la escuela, uno de ellos incluso 20 años (tabla 6.3).

La mayoría de los profesores cuenta solo con el *nivel* de licenciatura (13), es decir con estudios normalistas o licenciaturas en educación, aunque tres de ellos son pasantes al no contar aún con su título; nueve docentes han continuado estudiando alguna especialidad y el resto de profesores no respondió a la pregunta. En este sentido los

docentes cuentan con el perfil que se requiere para ejercer la labor de enseñanza. En cuanto al *trayecto de su casa a la escuela*, la mayoría de los docentes realiza menos de media hora en los trayectos (9 docentes menos de 15 minutos), 8 de ellos realizan entre 30 min. y una hora. Esto es un reflejo también de la movilidad entre docentes al buscar localidades más accesibles y cercanas a su hogar.

Tabla 6.3 Años ejerciendo la docencia y en la escuela

Años ejerciendo la docencia	Profesores	Años en la escuela	Profesores
2	1	3 meses	2
6	1	7 meses	1
10	1	9 meses	1
11	3	1	4
12	1	2	5
13	1	3	1
14	1	4	1
16	1	5	3
17	1	6	3
18	1	7	1
19	1	9	1
20	2	12	1
22	3	13	1
23	4	20	1
24	1		
24	2		
26	1		
28	1		
Total	27	Total	26

1.3. Ubicación y características de las escuelas

Las cuatro escuelas primarias elegidas para realizar el trabajo de campo se localizan en el estado de Hidalgo, cuya capital es la ciudad de Pachuca de Soto. Este estado se ubica en la zona centro del país, limita al norte con San Luis Potosí, al sur con el Estado de México y Tlaxcala, al este con Veracruz y Puebla y al oeste con Querétaro, y ocupa apenas el 1,1% de la superficie total de México. Hidalgo cuenta con 84 municipios y se divide en 9 regiones: Huasteca, Sierra Alta, Sierra Baja, Sierra Gorda, Valle de Tulancingo, Comarca Minera, Altiplanicie Pulquera, Cuenca de México y Valle del Mezquital. Actualmente cuenta con una población de 2,665,018 habitantes⁷³, de los cuales 1,285,222 son hombres y 1,379,796 son mujeres. Para el año 2009 Hidalgo

⁷³ Datos del Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI.

contaba con un total de 3,237 escuelas primarias⁷⁴ y con un personal docente en este nivel de 16,234 profesores, así como 53,697 alumnos egresados de este nivel.

La investigación de campo fue realizada durante el año 2005, sin embargo en el año 2000, pocos años antes de que iniciara el PEC, el estado de Hidalgo contaba con una población total de 2,235,591 habitantes (1,081,993 hombres y 1,153,598 mujeres), de los cuales 728,726 eran la población ocupada. Las actividades se repartían de la siguiente manera⁷⁵: 376,928 eran empleados y obreros; 96,077 jornaleros y peones; 172,865 trabajadores por su cuenta; 48,498 trabajadores familiares sin pago; 21,839 no especificaron y 12,519 patrones. Ya para el 2005 la población ascendía a 2,345,514 habitantes, de ellos 1,125,188 eran hombres y 1,220,326 mujeres. En el ciclo escolar 2003-2004 había 3,261 escuelas primarias y 16,020 profesores y de los 371,765 alumnos inscritos en primaria, 58,263 egresaron.

Las variables utilizadas en este apartado tienen que ver con la ubicación y las características de las escuelas. Para el primer rubro analizamos el ámbito social y grado de marginalidad de las zonas donde se encuentran ubicadas las escuelas: ubicación respecto a la cabecera municipal, población hablante de lengua indígena, grado promedio de escolaridad, principal actividad de la zona, total de hogares, características de las viviendas, medios de transporte, así como datos relativos a la educación y educación primaria. Para las características de las escuelas consideramos los años que lleva en funciones y las condiciones de infraestructura y personal con que cuenta.

Respecto a la **ubicación de las escuelas**, las cuatro se localizan en contextos diversos. Hablamos aquí de las características del contexto social y grado de marginalidad de las zonas. La *escuela Cuauhtémoc* se ubica en una localidad llamada *Colonia Cuauhtémoc* del municipio de *Actopan*. Actopan se localiza en la región del Valle del Mezquital, a 36 km. de la capital del estado, y está formada por 38 localidades, incluyendo la cabecera municipal. Actualmente cuenta con una población

⁷⁴ Datos del Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI.

⁷⁵ Debido a que cada diez años, año con terminación en cero, 2000 en este caso, se realiza el Censo General de Población y Vivienda que incluye datos relativos a ocupación es que ponemos las cifras de 2010, pues para 2005 no había aún actualización. En 2005 se realiza el Conteo de Población y Vivienda, este también es cada diez años pero con terminación en cinco, e incluye información no tan detalla y no incluye datos sobre ocupación.

de 54,299 habitantes⁷⁶ (25,741 hombres y 28,558 mujeres), 50 escuelas primarias con 362 profesores y 1,151 alumnos egresados en primaria. Actopan está considerado como un municipio urbano con una baja marginalidad, de acuerdo al INEGI⁷⁷. Retrocediendo al año 2000, un contexto más cercano al iniciar el PEC, Actopan tenía una población de 46,010 habitantes⁷⁸, de esos, 21,594 eran hombres y 24,416 mujeres. De ellos 15,988 tenían alguna ocupación: 8,771 eran empleados y obreros; 3,733 trabajadores por su cuenta; 1,790 jornaleros y peones; 822 trabajadores familiares sin pago; 461 no especificaron y 411 patrones. Actopan cuenta con instituciones educativas en todos los niveles, incluso hay un campus de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, donde se ofertan tres licenciaturas: Psicología, Derecho y Diseño Gráfico. En el ciclo escolar 2003-2004 había 48 escuelas primarias con 347 profesores y 8,059 alumnos inscritos en primaria, de ellos 1,314 egresaron. Ya para el 2005 la población total de Actopan ascendía a 48,518 habitantes⁷⁹.

La Colonia Cuauhtémoc fue fundada en 1932, año en que se destinó terreno para el centro de la comunidad, así como para la iglesia y posteriormente para la escuela. Está ubicada al suroeste del municipio, a sólo 8 km de la cabecera municipal, en la falda del cerro conocido como el Pilón que es parte de la Sierra Baja del estado de Hidalgo. En 2005 la Colonia Cuauhtémoc contaba con una población total de 1,483 habitantes, 688 hombres y 795 mujeres. La población es descendiente directa de los otomíes, de ahí el carácter fuerte y orgulloso de sus habitantes, sin embargo para el 2005 solo 65 personas hablaban alguna lengua indígena, además del español. El grado promedio de escolaridad⁸⁰ es de 6.82, bajo, comparado con el de la cabecera municipal que es 9.25 y por debajo de la media municipal 8.26. La mayor parte de sus habitantes son migrantes y residen en los Estados Unidos, sin embargo la principal ocupación entre quienes viven en la localidad es la agricultura y la maquila. La Colonia Cuauhtémoc tiene un total de

⁷⁶ Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI.

⁷⁷ El INEGI identifica a los municipios en 5 niveles de marginalidad, que van desde muy baja a muy alta, pasando por una baja marginalidad, una media marginalidad y una alta marginalidad.

⁷⁸ Los datos obtenidos para los años 2000 y 2004 fueron obtenidos del Anuario Estadístico de Hidalgo, edición 2005, INEGI.

⁷⁹ Los datos del año 2005 fueron obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

⁸⁰ El grado promedio de escolaridad nos permite conocer el nivel de educación de una población determinada. Para obtenerlo, se escoge un conjunto de personas, se suman los años aprobados desde primero de primaria hasta el último año que cursó cada integrante; posteriormente se divide entre el número de individuos que componen dicha población y el resultado son los años que en promedio ha estudiado el grupo.

327 hogares, donde 241 son encabezados por un hombre y 86 por mujeres. La gran mayoría de las viviendas cuentan con piso de material diferente de tierra, cuentan con sanitario, drenaje y energía eléctrica. Aunque en la mayoría de las casas hay televisión y en menor medida refrigerador, son muy pocas las viviendas que disponen de lavadora (82) y computadora (12). Hay transporte público con una frecuencia de cada media hora, lo cual es insuficiente. La comunidad cuenta con todos los servicios básicos, aunque el agua suele faltar de manera regular.

En cuanto a centros de educación existe un jardín de niños, una primaria y una telesecundaria. La población entre 6 y 14 años era de 308 (157 hombres y 151 mujeres), de ellos 198 tenían entre 6 y 11 años y 6 niños de ellos no asistían a la escuela. La escuela primaria cuenta con 207 alumnos, repartidos en 9 grupos, cada uno en su respectiva aula, y abarca los 6 grados. Tiene un horario matutino. La escuela es considerada de tránsito por los profesores debido a que buscan llegar a la cabecera municipal o a una mejor comunidad.

La *escuela Lázaro Cárdenas* se ubica en la localidad de *Texcatepec* del municipio de *Chilcuautla*, el cual está localizado en la región del Valle del Mezquital, a 79 km de la capital Pachuca, y está formado por 27 localidades incluyendo la cabecera municipal. Cuenta con una población actual de 17,436 habitantes, 24 escuelas primarias con un personal docente de 130 profesores y 349 alumnos egresados en primaria. Chilcuautla es considerado un municipio rural con una marginalidad media de acuerdo al INEGI. Retrocediendo al año 2000, tenía una población de 15,069 habitantes (7,290 hombres y 7,779 mujeres), de ellos 4,067 formaban la población ocupada del municipio, distribuyéndose las actividades de la siguiente manera: 1,402 eran obreros y empleados; 1,185 jornaleros y peones; 589 trabajaban por su cuenta; 582 trabajaban con familiares sin recibir pago; 261 no especificaron actividad y 48 eran patrones. Chilcuautla cuenta con jardines de niños y primarias, incluso bilingües; secundarias y un Colegio de Bachilleres (nivel medio superior); no cuenta con instituciones de educación superior. En el ciclo escolar 2003-2004 Chilcuautla contaba con 23 escuelas primarias, 129 docentes en este nivel, 2,572 alumnos inscritos en primaria y 445 alumnos egresados. Ya en 2005, su población total era de 15,284 habitantes.

Texcatepec es de los poblados más antiguos de la región y se encuentra a 7 km. de la cabecera municipal. En 2005 contaba con una población de total de 1,620 habitantes

(780 hombres y 849 mujeres), de los cuales 432 hablaba alguna lengua indígena, además del español. Su grado promedio de escolaridad es de 6.16, por debajo del 8.08 de la cabecera municipal y ligeramente por debajo del promedio municipal de 6,70. La actividad que prevalece es la agricultura, así como los trabajos de albañilería y comercio, en menor medida hay profesionistas, y un número importante de personas emigran hacia la Cd. de México o Estados Unidos para conseguir un mejor trabajo y salario. En Texcatepec hay 413 hogares, donde 289 están a cargo del hombre y 124 de alguna mujer. Existe un gran porcentaje de desintegración familiar y un elevado número de madres solteras. La localidad cuenta con 408 viviendas habitadas, de ellas 349 tienen piso de material diferente a tierra, 278 tienen sanitario, 268 drenaje (apenas en la zona centro), 259 energía eléctrica, 81 de ellas no posee ningún bien, 316 tienen televisión, 187 refrigerador, 56 lavadora y únicamente 6 tienen computadora. La localidad cuenta con transporte público que la comunica con los poblados importantes de la región. La población se mantiene informada a través de la radio y la televisión, pues es difícil encontrar medios impresos, siendo necesario trasladarse a otros lugares para conseguirlos. La población cuenta con los servicios básicos.

En cuanto a educación la localidad cuenta con jardín de niños, primaria y una telesecundaria con 82 alumnos. Cuenta con 339 habitantes entre 6 y 14 años; 210 entre 6 y 11 años de los cuales solo 1 no asiste a la escuela. La primaria cuenta con 240 alumnos, distribuidos en 12 grupos, dos por cada grado, en un horario matutino.

Las primarias de *Francisco Rivero Nava* y *Magisterio Digno* se ubican en la capital del estado, en *Pachuca*, en las colonias Palmitas y Magisterio⁸¹, respectivamente. Pachuca se ubica en la región denominada “Comarca minera”. Su población actual es de 267,862 habitantes (127,236 hombres y 140,626 mujeres). Cuenta con 160 escuelas primarias, un personal docente de 1,440 y 5,880 alumnos egresados en este nivel. Pachuca es una zona urbana con un nivel muy bajo de marginación. Para el año 2000 contaba con 245,208 habitantes (117,022 hombres y 128,186 mujeres), de ellos 99,013 eran la población ocupada, distribuida de la siguiente manera: 71,928 eran empleados y obreros; 18,487 trabajadores por su cuenta; 3,027 patrones; 2,061 trabajadores familiares sin pago; 2,050 no especificaron y 1,460 jornaleros y peones. Pachuca cuenta

⁸¹ Cabe aclarar que en el año 2007 la colonia Magisterio pasó a formar parte del municipio de Mineral de la Reforma, municipio colindante de Pachuca de Soto, debido a un reajuste en los límites territoriales.

con todos los servicios educativos en todos los niveles, y con una variedad en cuanto a oferta educativa, ya sean instituciones privadas o públicas. En el ciclo escolar 2003-2004 había 141 escuelas primarias (públicas), 1,412 profesores, 39,090 alumnos inscritos en primaria y 5,905 alumnos egresados en este nivel. Para 2005 Pachuca ya contaba con una población total de 275,578 habitantes (131,065 hombres y 144,513 mujeres).

La *colonia Palmitas* se encuentra localizada al sur de la Ciudad de Pachuca. En 2005 contaba con una población de 2,679 habitantes⁸² (1,254 hombres y 1,425 mujeres). La gente de la colonia palmitas, específicamente, se caracteriza por sus escasos recursos, lo que la ha llevado a habitar en zonas de alto riesgo de derrumbes y carentes de servicios básicos, además de presentar altos índices de delincuencia, alcoholismo y drogadicción; características estas de la colonia Palmitas. En esta zona hay 105 habitantes que además de hablar el español hablan alguna lengua indígena. El grado promedio de escolaridad es de 10.03, solo ligeramente debajo del promedio de la ciudad de Pachuca que era 10.26 para el año 2005. La mayoría de las personas en la colonia Palmitas se dedican a trabajos de albañilería, veladores, peones, como empeladas domésticas, etc., esto cuando no han emigrado a otras ciudades en busca de mejores oportunidades. En esta zona hay 654 hogares, en los cuales 491 están a cargo de un hombre y 163 de una mujer. Las viviendas habitadas son 650, de las cuales 622 tienen piso de un material diferente a la tierra. Igualmente, casi el total de las viviendas cuenta con sanitario, drenaje, energía eléctrica y televisión; ya en menor medida refrigerador (554), lavadora (430) y computadora (230). La colonia se encuentra comunicada por un transporte público que si bien no entra a la colonia, sí pasa cerca de ella y hace accesible su llegada. Como podemos darnos cuenta, la zona cuenta con todos los servicios básicos.

En cuanto a educación, en esta zona hay 414 niños entre 6 y 14 años y 273 entre 6 y 12 años y solo hay 5 niños entre 6 y 11 años que no asisten a la escuela. La escuela primaria atiende los seis grados en dos turnos, matutino y vespertino. El turno matutino tiene un grupo por cada grado y para el año 2004 contaba con 166 alumnos.

⁸² Los datos relativos a las colonias Palmitas y Magisterio de la Ciudad de Pachuca, son un tanto imprecisos, debido a que no existe una agrupación de datos por colonias, sino más bien por AGEB's (Áreas Geo-Estadísticas Básicas), que son pequeñas zonas que el INEGI delimita dentro de cada ciudad. Así, las AGEB's no siempre coinciden con las colonias de las zonas urbanas, cada una de las colonias puede estar ubicada en una o más AGEB's. Sin embargo, los datos presentados son los más cercanos a las colonias, que pudimos obtener con personal del INEGI en el estado de Hidalgo.

La *colonia Magisterio* se ubica al sur de la Ciudad de Pachuca, casi en los límites con el municipio de Mineral de la Reforma. Se formó en el año de 1991 a solicitud de un grupo de maestros de necesidad de vivienda, por lo tanto, la mayoría de sus habitantes se dedica a la docencia. Esta zona cuenta con 3,632 habitantes, de los cuales 1,729 son hombres y 1,903 mujeres; del total de la población hay 45 personas que además de hablar español hablan alguna lengua indígena. El grado promedio de escolaridad es de 12.86; recordemos que el promedio de la Cd. De Pachuca es de 10.26 y para ese entonces, 2005, el municipio de Mineral de la Reforma tenía un grado promedio de escolaridad de 10.44, superior al de Pachuca, así que sobresale que esta zona tenga un grado promedio de escolaridad por encima de la media municipal. La mayoría de los habitantes de la colonia Magisterio se dedica a la docencia en escuelas de educación básica, por lo tanto cuentan con cierto nivel educativo y una profesión. En esta zona hay 999 hogares, 721 de ellos a cargo de un hombre y 278 a cargo de alguna mujer. Las viviendas habitadas ascienden a 1,024, y debido a que este es un fraccionamiento que se creó exclusivamente para maestros, prácticamente ninguna de las viviendas cuenta con piso de tierra, todas tienen piso de material diferente a la tierra, así como sanitario, drenaje, energía eléctrica; igualmente cuentan en casi su totalidad con televisión y refrigerador, en menor medida cuentan con lavadora (832), y ya la cifra disminuye más al solo 584 hogares contar con computadora, aún así la cifra es elevada comparada con las demás localidades. Al ser una colonia de relativa reciente creación el transporte público era insuficiente, aunque este sí entraba a la colonia. Así pues, la colonia Magisterio cuenta con todos los servicios públicos básicos.

En cuanto a educación, hay 674 habitantes entre 6 y 14 años, de ellos 440 tienen entre 6 y 12 años, todos ellos asisten a la escuela. La escuela primaria ofrece educación en los seis grados, con dos grupos de primero a quinto y tres en sexto grado, todos en horario matutino. A continuación, para una mejor apreciación de los datos en su conjunto, presentamos los más relevantes de ellos de manera esquemática.

Tabla 6.4 Población de las localidades donde se ubican las escuelas primarias

Estado/municipio/ localidad	2000	2005	Población entre 6 y 14 años	Población entre 6 y 11 años	2010
Hidalgo	2,235,591	2,345,514			2,665,018
<i>Actopan</i>	46,010	48,518			54,299
Col. Cuauhtémoc		1,483	308	198	
<i>Chilcuautla</i>	15,069	15,284			17,436
Texcatepec		1,620	339	211	
<i>Pachuca</i>	245,208	275,578			267,862
Col. Palmitas		2,679	414	273	
Col. Magisterio		3,632	674	440	

Tabla 6.5 Viviendas de las localidades donde se ubican las escuelas primarias

Localidad	Habla indígena y español	Viviendas con:							
		Viviendas ocupadas	sani- tario	drena- je	energía eléctrica	t.v.	refrige- rador	lava- dora	orde- nador
Col. Cuauhtémoc	65	321	258	251	317	288	199	82	12
Texcatepec	432	408	278	268	259	316	187	56	6
Col. Palmitas	105	650	627	633	632	625	554	430	230
Col. Magisterio	45	1,024	928	984	984	976	967	832	584

Tabla 6.6 Educación Básica-Primaria de las localidades donde se ubican las escuelas primarias

Estado/municipio/ localidad	2003-2004				2005
	Primarias	Profesores	Alumnos inscritos	Egresados	Grado promedio de escolaridad
Hidalgo	3,261	16,020	371,765	58,263	7.4
<i>Actopan</i>	48	347	8,059	1,314	8,26
Col. Cuauhtémoc	1	11	207		6,82
<i>Chilcuautla</i>	23	129	2,572	445	6,70
Texcatepec	1	14	240		6,16
<i>Pachuca</i>	141	1,412	39,090	5,905	10,26
Col. Palmitas	1	8	166		10,03
Col. Magisterio	1	15			12,82

En cuanto a las **características de las escuelas** consideramos los años que lleva en funciones y las condiciones de infraestructura y personal con que cuenta. Así, la escuela *primaria Cuauhtémoc* tiene casi ochenta años en funcionamiento. Al ser considerada una escuela de tránsito esto afecta los ciclos escolares. Esta escuela entró al PEC en la primera convocatoria, es decir en el ciclo escolar 2001-2002, así que durante esos años han podido mejorar mucho las instalaciones y equipo de la escuela. El edificio escolar cuenta con áreas verdes, nueve aulas, un aula de medios, biblioteca, videoteca, dirección, bodega, sanitarios, una explanada para actividades físicas de 14m x 15.73 m, cancha de basquetbol donde se realizan actividades deportivas y eventos culturales y un

pequeño anexo que se destina como tienda escolar. Con el apoyo del PEC la escuela cuenta también con una barda todo perímetro de 1.70m de altura, un zaguán principal y un zaguán trasero para automóviles que se adquirieron con el mismo programa, una fachada principal y banqueta, además de andadores dentro de la escuela.

Hoy en día la primaria atiende los seis grados, en tres de ellos hay dos grupos, haciendo un total de nueve grupos en la escuela. Todo el personal docente es de carrera normalista: cuatro licenciados en educación titulados, un pasante de licenciado en educación, tres docentes con normal básica titulados, un pasante con normal básica, un docente con normal superior titulado y uno pasante, y un licenciado en educación física. Incluso hay un docente estudiando maestría en la Universidad Pedagógica Nacional. Hay además un profesor de educación física con licenciatura en educación física, además de un encargado del aula de medios y un apoyo administrativo, ambos con formación en educación, y un intendente con estudios de bachillerato.

La *escuela Lázaro Cárdenas* fundada en 1928, con 82 años en funciones, se creó con tan solo un aula improvisada y un maestro que atendía de primer a tercer grado. Años después se construyeron dos aulas y se contrataron dos docentes más, atendiéndose así los seis grados. Para 1962 ya había un salón para cada grado, aunque las condiciones no eran las más óptimas, situación que prevalecía antes de ingresar al PEC y que se ha aminorado últimamente. La extensión del terreno de la escuela es de 2,644 m², pero el área construida es de 1,472 m². La escuela está delimitada por una barda de piedra y un pequeño barandal; una puerta de acceso en condiciones regulares; cuenta con una cancha de basquetbol y doce aulas, cuatro de ellas en buenas condiciones y las ocho restantes tienen problemas con los techos, la iluminación y la ventilación. La dirección es una habitación improvisada y los sanitarios están en condiciones deficientes. Esta escuela entró al PEC en la segunda convocatoria (2002-2003), así que se han hecho mejoras a la primaria y ahora se cuenta también con un aula de cómputo debidamente equipada, una biblioteca, sala audiovisual, sanitarios nuevos, una cocina popular instalada en dos aulas de la escuela en tanto se construye su propio lugar, y una bodega. Fuera del área bardeada hay más terreno de la escuela, el cual se utiliza como canchas de basquetbol.

Actualmente esta primaria atiende a 240 alumnos, repartidos en doce grupos, dos por cada grado. El personal docente es el adecuado, todos ellos cuentan con

Licenciatura en Educación Primaria o Licenciatura en Normal Superior, algunos de ellos tienen incluso los títulos de ambas licenciaturas. Además hay un auxiliar de intendencia con educación primaria.

La *primaria Francisco Rivero Nava* tiene actualmente 18 años en funcionamiento. Ingresó al PEC en la primera promoción (2001-2002), lo que le ha permitido mejorar su infraestructura. En este sentido Francisco Rivero Nava es una escuela pequeña, con 6 aulas para cada uno de los grados; un aula de lectura debidamente equipada; un aula de medios con 6 computadoras, 2 televisores, 2 videograbadoras y material audiovisual; aula de usos múltiples; una dirección compartida mientras se termina de construir la dirección actual; patio cívico; gradas recién techadas; reja de protección para los alumnos; y sanitarios recién rehabilitados.

En el turno matutino la escuela atiende a los seis grados, un grupo por cada uno de ellos. El personal a cargo de los grupos tiene formación normalista, tres de ellos cuentan con normal básica, uno con normal superior, un docente es licenciado en educación primaria y uno más realiza estudios de nivelación pedagógica. El encargado del aula de medios es licenciado en sistemas computacionales y el de sala de lectura es licenciado en normal superior. La escuela cuenta además con un profesor en educación física con licenciatura en educación física, además de un auxiliar administrativo con estudios de comercio, y un intendente con educación primaria.

La *escuela Magisterio Digno* inició clases el 17 de noviembre de 1997, es decir, tiene 14 años en funcionamiento. Las instalaciones de la primaria originalmente fueron en una casa, adaptando las habitaciones como salones de clases. Inició con 53 alumnos en los 6 grados, y con mobiliario prestado por otra escuela primaria. Semanas después de haber iniciado clases se incorporaron dos profesoras que impartieron primero, segundo, tercer y cuarto grado. El 21 de abril de 1998 se anunció la construcción de una primera etapa del edificio escolar. Y debido a que en 1999 la demanda de alumnos aumentó, se alquilaron tres casas más para tender a 9 grupos, siendo el 23 de febrero de 1999 cuando se trasladaron los grupos de 4to., 5to. y 6to. a las instalaciones ya propias de la escuela.

Esta escuela entró en la segunda promoción del PEC, 2002-2003, y para este año la primaria ya había dejado las casas y estaba funcionando en las instalaciones construidas

específicamente para la primaria. La infraestructura consistía en 14 aulas, 13 para uso normal y una para aula de cómputo, ahora debidamente equipada; una dirección con el equipo necesario; había ya 13 pizarrones, mesa-bancos, suficientes sillas y mesas para maestros; una plaza cívica, una cancha deportiva; ahora con el apoyo del PEC hay material de rincón de lectura; sanitarios en condiciones adecuadas; y barda escolar.

Actualmente la escuela ofrece los seis grados, habiendo dos grupos de primero a quinto grado y tres grupos para sexto. El personal docente a cargo tiene en su mayoría normal superior, seis de ellos normal básica, dos licenciados en educación primaria y un profesor con maestría. Hay un encargado del aula de medios con licenciatura en ingeniería, un profesor en educación física, dos apoyos técnicos con formación normalista, una secretaria con bachillerato, y 3 intendentes con formación primaria dos de ellos y uno con bachillerato.

2. ANÁLISIS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL PEC

2.1 La gestión dentro de las escuelas primarias elegidas

La *autonomía* escolar implica que son el director, el personal docente y en general toda la comunidad escolar quienes mejor conocen las necesidades de la escuela y alumnos, por lo tanto se coincide en darles más responsabilidades para que gestionen su propio funcionamiento. En el PEC, no son las autoridades quienes dicen a la escuela qué hacer o no con el recurso que obtienen, ni cómo trabajar cada uno de los aspectos que conforman la gestión escolar, su papel es ayudar en la elaboración de los planes escolares (elementos que debe contener) y ya corresponde a las escuelas de acuerdo a sus necesidades elaborarlos. Esta es la autonomía escolar a que se refiere el PEC: darles un margen de decisión propia que no tenían, puesto que antes la escuela esperaba que se le diera recurso y se le dijera en qué aplicarlo, ahora ellos son los que deciden.

Las directoras de las escuelas analizadas están de acuerdo con la autonomía que el PEC les otorga. En Francisco Rivero Nava, Cuauhtémoc y Magisterio Digno, saben y

coinciden en que la autonomía del PEC les permite decidir en los ámbitos pedagógicos, de infraestructura y de material educativo. Están consientes que la autonomía es aún limitada, pero al menos la hay. Destacamos la definición de la directora de “Magisterio Digno” al mencionar que “la autonomía consiste en definir las formas de organización, de gestoría y del perfil del alumnado que queremos que egrese”.

Cada directora mencionó un ejemplo de cómo aplican ellas la autonomía en su escuela. La directora de la escuela “Francisco Rivero Nava” mencionó un ejemplo en el ámbito del material educativo e hizo referencia a las pruebas que les envía la SEP, señaló que en ocasiones estas pruebas traen errores y no las consideran adecuadas para sus alumnos, pero ahora que están en el PEC tienen la opción de no adquirir esas pruebas y adquirir lo que ellos consideran más adecuado a sus necesidades.

La directora de la “Cuauhtémoc” aplicó su ejemplo al ámbito pedagógico. Nos mencionó que lo primero que hacen es conocer la problemática e identificar las necesidades de los maestros para que mejoren su práctica docente. Ellos saben y deciden en qué aspectos están mal y sobre esos trabajan, es algo que ya ellos pueden decidir y no como antes que “desde arriba” les decían “ahora este curso nada más van a trabajar sobre planeación y nada más”. Ellos sólo recibían sin opinar y trabajaban sobre planeación porque así estaba dispuesto desde arriba.

Por su parte, la directora de “Magisterio Digno” puso un ejemplo relativo a la infraestructura. Hizo referencia a que existe una normatividad y líneas a seguir, pero el hecho de estar en el PEC les da la apertura de no seguir los lineamientos y decir “esto es lo que se va a hacer”. Si la normatividad decía “construir un aula de 4x4”, ellos pueden elegir el construirla de 8x8. En caso de salir del PEC tendrían que apegarse nuevamente a la normatividad y no tendrían acceso a aplicar los recursos porque ya vendrían destinados. El procedimiento para adquirir bienes y materiales en cualquier escuela primaria, por lo regular, consiste en que el director lo solicite y plantee sus necesidades al comité de adquisiciones del Instituto Hidalguense de la Educación. Este comité cotiza y realiza los trámites, lo cual lleva mucho tiempo ocasionando que el material llegue a la escuela mucho tiempo después de haberse solicitado. Ahora con el PEC las escuelas son las que tramitan sus necesidades y las pueden satisfacer en un tiempo mucho menor.

En lo que respecta a la directora de la escuela “Lázaro Cárdenas” no sabía exacto a que se refería la autonomía del PEC, sin embargo estaba consciente de la libertad que tenían para decidir sobre el material educativo e infraestructura. Incluso cuando tocamos el tema de autonomía mencionó que su escuela contaba con mucho material, más que otras escuelas, pero que no se utilizaba y que incluso escuelas que no pertenecían al PEC están mejor en cuanto a trabajo que su misma escuela.

Tabla 6.7 Antes sin el PEC y ahora con el PEC

Antes sin el PEC	Ahora con el PEC
Todas las decisiones venían de arriba, no teníamos opinión, nada más recibíamos. La información venía bajando.	La escuela decide qué hacer en el ámbito pedagógico, de infraestructura y de material
El recurso que nos daban venía destinado para cosas concretas	Nosotros decidimos qué hacer con el recurso que se nos otorga
La SEP designaba materiales para que nosotros los aplicáramos con los alumnos	Si consideramos que un material no es adecuado para los alumnos, podemos no utilizarlo y adquirir el material que sirva a nuestras necesidades
Había que gestionar todo, hacer muchos trámites burocráticos y esperar a que se nos diera, sin estar seguros si obtendríamos respuesta	Nosotros vemos qué nos hace falta y tomamos la decisión de qué es lo más urgente, y podemos hacer las cosas en un sólo ciclo escolar
Teníamos que apegarnos estrictamente a la normatividad	Tenemos apertura para decir “esto es lo que se va a hacer”

Un aspecto importante en el liderazgo académico es el hecho de que **la dirección de la escuela promueva acciones innovadoras**. En este sentido las cuatro escuelas realizan actividades que de no estar en el PEC difícilmente podrían realizar debido a sus carencias para obtener el material necesario y así lo han señalado tanto directivos, como docentes y madres y padres de familia. Al analizar los PAT⁸³ observamos que algunas de las escuelas al hacer su diagnóstico se proponen trabajar en un curso escolar sobre un tema en concreto que afecta el aprendizaje de los alumnos. En este sentido, la escuela “Cuauhtémoc” se ha enfocado en la integración de las madres y padres de familia a la educación de sus hijos mediante el tratamiento de los valores. Otro proyecto innovador que beneficia a los alumnos es el proyecto de “Ciencia y Tecnología”, con el cual los profesores coordinan los contenidos de sus programas escolares; la innovación consiste en la posibilidad de que los maestros acudan con sus alumnos al aula de medios o de cómputo, impartiendo clases más dinámicas que no se limitan al libro y la exposición. Otra acción innovadora son las clases de puertas abiertas de la escuela “Francisco

⁸³ A cada una de las escuelas les fue solicitado su PETE y su respectivo PAT. El plan que recibimos de la escuela “Cuauhtémoc” fue el relativo al ciclo escolar 2004-2005, por parte de la escuela “Magisterio Digno” fue el del ciclo escolar 2002-2003.

Rivero Nava”, aquí las madres y padres de familia pueden entrar y ver cómo están trabajando sus hijos y los maestros. Para la directora esto ha permitido que los padres tengan más confianza con los maestros y se acerquen más a la escuela. Por su parte, “Magisterio Digno” trabaja su curso bajo el proyecto “Leo, pienso y redacto”, centrándose en la lectura y redacción para lograr un mejor aprovechamiento de los alumnos. Su Plan escolar incluye también actividades como son los programas de ajedrez para los alumnos, las clases de inglés y el proyecto de “Ciencia y Tecnología”.

Hay actividades que coinciden en las escuelas debido a que los materiales que obtienen con recursos del PEC son similares, por ejemplo, la mayoría coincide en clases de computación, debido a que con los recursos del PEC se adquieren computadoras. Tres de las escuelas cuentan con un responsable del aula de medios (Cuauhtémoc, Francisco Rivero Nava y Magisterio Digno) que sirve de apoyo a los alumnos. Por su parte, la directora de “Lázaro Cárdenas” mencionó que no tienen quien trabaje con los niños por lo que las computadoras casi no se utilizan. Otra de las actividades son los programas con madres y padres de familia, un ejemplo son las conferencias que tratan temas sobre la relación entre la educación de los hijos y el apoyo de madres y padres. También encontramos los viajes de estudio con los alumnos y la puesta en marcha de “talleres de lectura”, donde hacen uso de la biblioteca que han construido con los recursos del Programa.

Para que una escuela pueda mejorar la educación de sus alumnos es muy importante la labor de los *docentes* y en este sentido *la dirección debe ser capaz* también *de identificar sus necesidades de actualización y capacitación*. Como rasgo general, las necesidades docentes se expresan en reuniones de Consejo Técnico, aquí los maestros comentan sus necesidades a la directora y puede suceder que entre los mismos maestros se ayuden, que la directora sea quien los oriente o que se contacte a alguien para que imparta cursos de actualización y capacitación, esto último debido a que el Programa incluye recursos para este tipo de actividades. Cabe destacar que estos cursos son adicionales a los que toman las escuelas no incorporadas al Programa.

Independientemente de que la directora identifique las necesidades de los docentes, es importante que la comunidad escolar reciba cursos de capacitación, talleres, pláticas, etc.; aunque los profesores coinciden en que la falta de cursos no es el problema sino que, por el contrario, hay demasiados cursos a los que tienen que asistir (los que ofrece

la SEP y los que reciben por formar parte del PEC). Los docentes reconocen que en los cursos del PEC se tratan temas diferentes a los demás cursos de la SEP, por ejemplo se incluyen temas sobre gestión escolar y mejora de las relaciones con las madres y padres de familia. Uno de los propósitos de Escuelas de Calidad es lograr la integración de estos últimos a la escuela y educación de sus hijos, en este sentido la escuela está obligada a realizar actividades que los hagan tomar conciencia de esto y ofrecen talleres o conferencias sobre temas familiares o la importancia de su papel en la educación de sus hijos. En Cuauhtémoc, Lázaro Cárdenas y Francisco Rivero Nava cuentan con el apoyo de una psicóloga que ofrece orientación a las madres de familia, quienes en su mayoría son las que llevan la carga familiar debido a que su pareja ha emigrado a otra ciudad o país en busca de mejores condiciones de trabajo. Para los alumnos también se realizan talleres y pláticas, pero estos tienen más que ver con aspectos educativos.

Además de ofrecer talleres a la *comunidad escolar, la dirección debe facilitar su participación*. En este sentido, casi la totalidad de los docentes encuestados está de acuerdo en que la directora los involucra en las actividades de la escuela y la tabla 6.8 nos muestra el nivel de satisfacción de los docentes por escuela. La mayoría también coincide en que el estilo de dirección facilita y apoya su participación dentro del centro escolar, la tabla 6.9 nos muestra estos resultados por escuela⁸⁴.

Tabla 6.8 La directora tiene la capacidad de involucrarme en las actividades de la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	5	1	6
	%	,0%	83,3%	16,7%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	4	0	5
	%	20,0%	80,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	1	0	6
	%	83,3%	16,7%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	5	3	1	9
	%	55,6%	33,3%	11,1%	100,0%
Total	Docentes	11	13	2	26
	%	42,3%	50,0%	7,7%	100,0%

⁸⁴ Los datos presentados en las tablas sólo consideran a quienes han contestado a las preguntas, pues en algunos casos dichos cuestionamientos han quedado sin responder por parte de los encuestados.

Tabla 6.9 El estilo de dirección facilita y apoya mi participación en la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	2	4	0	6
	%	33,3%	66,7%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	4	0	5
	%	20,0%	80,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	1	0	6
	%	83,3%	16,7%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	4	4	1	9
	%	44,4%	44,4%	11,1%	100,0%
Total	Docentes	12	13	1	26
	%	46,2%	50,0%	3,8%	100,0%

Por lo que toca a las madres y padres de familia, a quienes de ahora en adelante llamaremos tutores⁸⁵, las opiniones se encuentran más divididas, aun así podemos notar que la mayoría está de acuerdo en que la directora los anima y apoya para que participen en la escuela. Llama la atención que un 13.5% de los encuestados considera que la directora no los anima ni apoya para participar en el centro escolar. La tabla 6.10 nos muestra los resultados exactos, debemos tomar en cuenta que siete personas no constaron a tal cuestionamiento.

Tabla 6.10 La dirección anima y apoya mi participación en la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	12	65	6	0	83
	%	14,5%	78,3%	7,2%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	10	30	6	1	47
	%	21,3%	63,8%	12,8%	2,1%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	9	22	2	0	33
	%	27,3%	66,7%	6,1%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	16	54	17	2	89
	%	18,0%	60,7%	19,1%	2,2%	100,0%
Total	Tutores	47	171	31	3	252
	%	18,7%	67,9%	12,3%	1,2%	100,0%

En cuanto a los alumnos, más de la mitad de los encuestados considera que la directora los anima para que participen en las actividades de la escuela (Tabla 6.11). Y respecto a estas actividades, casi la totalidad de los alumnos (cerca del 100%, Tabla 6.12) se mostró a gusto con participar en ellas.

⁸⁵ Tutores, debido a que en algunos casos son las abuelas o tías quienes se hacen cargo de los niños.

Tabla 6.11 La directora me anima para que participe en las actividades de la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	27	26	34	7	94
	%	28,7%	27,7%	36,2%	7,4%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	17	27	21	10	75
	%	22,7%	36,0%	28,0%	13,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	28	26	8	9	71
	%	39,4%	36,6%	11,3%	12,7%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	76	57	34	14	181
	%	42,0%	31,5%	18,8%	7,7%	100,0%
Total	Alumnos	148	136	97	40	421
	%	35,2%	32,3%	23,0%	9,5%	100,0%

Tabla 6.12 Me gusta participar en las actividades que realiza la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	44	44	5	1	94
	%	46,8%	46,8%	5,3%	1,1%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	41	26	5	3	75
	%	54,7%	34,7%	6,7%	4,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	42	26	1	2	71
	%	59,2%	36,6%	1,4%	2,8%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	99	71	8	4	182
	%	54,4%	39,0%	4,4%	2,2%	100,0%
Total	Alumnos	226	167	19	10	422
	%	53,6%	39,6%	4,5%	2,4%	100,0%

La gestión en la escuela implica también lograr la *infraestructura suficiente e instalaciones en buenas condiciones* para el bienestar en el aprendizaje de los alumnos y el PEC apoya enormemente este rubro. Para el año en que realizamos esta investigación la escuela “Cuauhtémoc” contaba con 9 aulas para impartir las clases, un aula de medios, biblioteca, videoteca, dirección, bodega, sanitarios, una explanada para actividades físicas de 14. x 15,73mts., cancha de básquetbol para actividades deportivas y eventos culturales, un pequeño anexo (utilizado como tienda escolar) y áreas verdes. La escuela está bardeada en todo su perímetro (1,70mts. de altura) y cuenta con dos accesos (zaguán principal y un zaguán trasero para automóviles), una fachada principal remodelada, andadores y una banqueta para paso peatonal de los alumnos, todo esto último con recursos del PEC (PETE, 2004). Aún así, las condiciones de la infraestructura no son del todo las mejores, pues todavía en el año 2004 los salones de clases no contaban con ventilas (muy necesarias en época de calor) y en general el mobiliario de la escuela no se encontraba en buenas condiciones, lo cual resultaba incómodo tanto para maestros como alumnos.

La escuela “Francisco Rivero Nava” cuenta con seis aulas (una para cada grado), dirección, patio cívico, jardín, sanitarios, un aula destinada a la lectura (“Rincones de Lectura”) dotada con materiales y paquetes de lectura proporcionados por el Instituto Hidalguense de Educación, material didáctico adquirido por la escuela y material de apoyo para los profesores y bibliografía varia. Cuenta también con un aula de medios equipada con seis computadoras, dos televisores, dos videograbadoras y material de audio y video. Un aula de usos múltiples, destinada para los talleres con padres y docentes; gradas techadas; reja de protección y una entrada.

La escuela “Magisterio Digno” está conformada por una dirección; 14 aulas equipadas con pizarrón, mesa bancos, espacios para libros, persianas, lockers, mesa y silla para maestros; y sanitarios, todo esto distribuido en cinco módulos. De las 14 aulas una es el aula de medios, equipada con 9 computadoras, una impresora, sillas, mesas, televisor, video, protecciones, chapas de seguridad, persianas y lockers de apoyo técnico; ésta aula reguarda además material escrito y de video. La escuela tiene una plaza cívica y una dirección que a pesar de contar con el equipo necesario, el espacio resulta insuficiente debido al incremento de personal. Cabe mencionar que la escuela cuenta con barda en todo su perímetro. La directora señaló que la primaria tiene la infraestructura y el equipo necesario, pero que no es suficiente.

En cuanto a la escuela “Lázaro Cárdenas”, ésta cuenta con una dirección, que es más bien una habitación improvisada; doce aulas para cada uno de los doce grupos que ahí se atienden, de las cuales cuatro están en perfectas condiciones y las demás tienen deficiencias en techos, iluminación y ventilación; una pequeña bodega; y sanitarios recientemente construidos, que al 2004 aún no estaban en servicio. La escuela está cercada por una barda de piedra y un pequeño barandal, con una puerta de acceso en condiciones regulares. Al igual que las demás escuelas, hay un aula de cómputo equipada con 20 computadoras puestas en servicio en mayo del 2004; y una biblioteca de reciente construcción que también funciona como sala audiovisual equipada con una televisión y videograbadoras. Se cuenta con una cancha de basquetbol y un patio cívico que también se usa como cancha de voleibol, frente a la primaria hay dos canchas de basquetbol, que debido al reducido espacio para el recreo de los alumnos se piensa en la posibilidad de circularlas. Con recursos del PEC se ha adquirido también material diverso como un aparato de sonido con micrófonos inalámbricos, fotocopidora,

retroproyector, libros para alumnos y maestros, mapas y esquemas de las diferentes asignaturas. Esta primaria cuenta además con una COPUSI⁸⁶ instalada en dos aulas⁸⁷.

Respecto al *material escolar y didáctico*, la mayoría de los docentes está de acuerdo en que la escuela cuenta con el material necesario para la educación de los alumnos (88,5%, Tabla 6.13). Los docentes coincidieron en que a las escuelas dentro del PEC se les apoya mucho en este rubro, pues en caso de no pertenecer al Programa sería difícil conseguir todo el nuevo material. Esto quedó comprobado cuando profesores que estuvieron trabajando anteriormente en escuelas que no formaban parte del PEC nos comentaron que esas escuelas no contaban con todo el material que ahora tenían. Por su parte, los profesores que han estado trabajando en estas cuatro escuelas, antes y ahora con el PEC, también reconocen el avance en material didáctico.

Encontramos características comunes en las escuelas como el hecho de contar con una biblioteca abastecida con libros, cintas de audio y video, además de equipo de cómputo. Algunos docentes utilizan estos materiales durante la impartición de sus clases y reconocen que sirven para enriquecer el aprendizaje de sus alumnos, pues al tratar cierto tema ya no sólo lo explican en el pizarrón y con el libro, sino que se apoyan en el equipo de video o la computadora, siendo todo más interesante para el alumno. Las bibliotecas escolares, por su parte, se han visto beneficiadas debido a que cada año se adquieren nuevos libros y se fomenta la asistencia por parte de los alumnos, quienes no tienen esa costumbre. En este sentido, un profesor de “Francisco Rivero Nava” señaló que a pesar de que Pachuca cuenta con bibliotecas, los alumnos no asisten, pero ahora con la biblioteca en la escuela ellos se sienten más motivados en asistir.

Sin embargo, no todos los docentes coinciden en la utilización del material y equipo escolar el cual, a pesar de ser mucho, no se aprovecha, por lo tanto no ven el caso a seguir adquiriendo más. Por ejemplo, la escuela Lázaro Cárdenas tiene suficiente equipo de cómputo, pero no quien trabaje con los alumnos porque ningún maestro tiene conocimientos en computación, aquí la importancia de la actualización docente y no sólo la dotación de material a la escuela. Pero a pesar de esto, la mayoría de los

⁸⁶ Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales. Brinda apoyo a la nutrición de los alumnos y de la población en general. Su misión es ofrecer desayunos calientes a bajo costo a niños, mujeres embarazadas, madres en periodo de lactancia y adultos que por sus condiciones de riesgo son considerados grupos vulnerables y prioritarios de atención, complementando así su alimentación.

⁸⁷ Para el año de la investigación el local que se destinaría a la COPUSI estaba aún en construcción.

docentes considera que el material escolar y didáctico es uno de los principales beneficios que la escuela ha adquirido a raíz de su incorporación al PEC.

Tabla 6.13 La escuela cuenta con el material escolar y didáctico necesario para la educación

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	6	0	6
	%	,0%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	0	3	2	5
	%	,0%	60,0%	40,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	1	0	6
	%	83,3%	16,7%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	3	5	1	9
	%	33,3%	55,6%	11,1%	100,0%
Total	Docentes	8	15	3	26
	%	30,8%	57,7%	11,5%	100,0%

Por su parte, los tutores coinciden con los docentes en que la escuela cuenta con el suficiente material escolar y didáctico, así que nos encontramos con porcentajes muy similares en cuanto a su acuerdo, un 89,8% por parte de los tutores (Tabla 6.14) frente a un 88,5% de los docentes. Los tutores perciben el material en la nueva aula de cómputo y sus computadoras, en las clases de ciencia y tecnología que se les imparten a sus hijos o en la biblioteca con los nuevos libros. La mayoría considera que el PEC beneficia a la escuela debido a todo el material y equipo nuevo, el cual en caso de no formar parte del PEC no podrían adquirir y sus hijos no tendrían acceso a ellos debido a que la mayoría de las familias son de escasos recursos. En este sentido, ellos consideran que todo este equipo y material se aprovecha, sin embargo hay quienes no lo ven así y que, por el contrario, consideran que el recurso económico que se destina a este rubro es demasiado y se debería destinar a otras necesidades en la escuela más apremiantes.

Tabla 6.14 La escuela cuenta con los elementos y material necesarios para la educación

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	17	56	9	0	82
	%	20,7%	68,3%	11,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	6	32	9	1	48
	%	12,5%	66,7%	18,8%	2,1%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	4	30	1	0	35
	%	11,4%	85,7%	2,9%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	11	72	5	1	89
	%	12,4%	80,9%	5,6%	1,1%	100,0%
Total	Tutores	38	190	24	2	254
	%	15,0%	74,8%	9,4%	,8%	100,0%

En lo que respecta a los alumnos, ellos también consideran que en su escuela se cuenta con el material y equipo necesario para su aprendizaje, incluso el porcentaje de acuerdo es superior al de docentes y tutores. Cabe destacar que el porcentaje entre aquellos que están muy de acuerdo y los que sólo están de acuerdo es muy similar (Tabla 6.15), cosa que no ocurre con docentes y tutores. Vale la pena mencionar que el mayor porcentaje de desacuerdo entre los alumnos lo encontramos en la escuela “Lázaro Cárdenas”, donde un 22,2% considera que no se cuenta con el suficiente material para las clases y tareas. En general, la mayoría de los alumnos encuestados reconoce que utiliza los materiales y equipo con que cuenta la escuela (83,7%). Sin embargo, de manera particular cabe destacar que por escuela el mayor porcentaje de alumnos que reconoce no hacer uso de los materiales y equipo lo encontramos en “Lázaro Cárdenas” y “Francisco Rivero Nava” con un 21,3% y 35,2% respectivamente (Tabla 6.16).

Tabla 6.15 Mi escuela tiene el material necesario para las clases y las tareas

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	34	55	3	2	94
	%	36,2%	58,5%	3,2%	2,1%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	22	37	9	7	75
	%	29,3%	49,3%	12,0%	9,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	35	34	2	0	71
	%	49,3%	47,9%	2,8%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	115	61	4	2	182
	%	63,2%	33,5%	2,2%	1,1%	100,0%
Total	Alumnos	206	187	18	11	422
	%	48,8%	44,3%	4,3%	2,6%	100,0%

Tabla 6.16 Utilizo con frecuencia todo el material y equipo con que cuenta mi escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	59	26	5	4	94
	%	62,8%	27,7%	5,3%	4,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	20	39	12	4	75
	%	26,7%	52,0%	16,0%	5,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	24	22	12	13	71
	%	33,8%	31,0%	16,9%	18,3%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	83	80	12	7	182
	%	45,6%	44,0%	6,6%	3,8%	100,0%
Total	Alumnos	186	167	41	28	422
	%	44,1%	39,6%	9,7%	6,6%	100,0%

Además de infraestructura y material escolar y didáctico, otro de los *rubros donde se pueden aplicar los recursos* económicos del PEC es en cursos y capacitación.

Mediante trabajo colegiado los docentes se reúnen y exponen ante la directora alguna necesidad de curso o capacitación y entre todos eligen los que serán financiados. Los docentes reconocieron que estos cursos generalmente tocan temas diferentes a los que recibe cualquier profesor que no pertenece al PEC y no necesariamente son temas pedagógicos. Por ejemplo, un profesor de “Cuauhtémoc” está tomando un curso sobre “ciencia”, ya que el estar en el PEC implica tocar temas que en otras escuelas no se enseñan y que por lo mismo no se está suficientemente capacitado, así que deben ponerse al corriente para correlacionar los contenidos y saber utilizar el nuevo material en clase. Otros docentes reciben cursos sobre gestión o relativos a los alumnos y sus familias. Sin embargo, a pesar de la novedad de los temas, la mayoría de los docentes coincidió en que son demasiados cursos y talleres a tomar, aunados a los cursos que están obligados como cualquier docente que no está en Escuelas de Calidad (por ejemplo, los cursos generales de actualización, estar en Carrera Magisterial o asistir al Centro de Maestros), y esto ocasiona que se encuentren con muchas propuestas y saturados de cursos que en ocasiones consideran innecesarios.

Un profesor de la primaria “Cuauhtémoc” comentó que antes de ingresar a ésta escuela él impartía clases en una escuela multigrado⁸⁸ donde cada mes recibía una capacitación sobre los contenidos, sobre cómo los podía trabajar cuando tenía dos o tres grados al mismo tiempo y cómo debía evaluar. Además de eso, se trataban temas para trabajar con las madres y padres de familia, como por ejemplo el apoyo que deben dar a sus hijos. Las madres y padres se sorprendían que la escuela los llamara para tratar estos temas y no sólo para quejas de sus hijos, eso los hacía reflexionar y cambiar un poco su forma de ser. Estas capacitaciones, exclusivas para profesores de escuelas multigrado, y todo ese conocimiento le ha servido para preparar sus clases ahora. Destaca, asimismo, la importancia de la capacitación constante a los docentes, ya que hay quienes llevan varios años dando la misma clase, con los mismos apuntes y los mismos subrayados.

Para los tutores, las escuelas PEC también llevan a cabo talleres o conferencias, cosa que antes no se hacía. Los temas son diversos y muy útiles para ellos como madres y padres, principalmente tienen que ver con llevar una mejor relación con sus hijos y hacerlos consientes de las cosas que suceden dentro de la familia y que a veces pasan

⁸⁸ Son escuelas donde los docentes atienden a alumnos de diversos grados en el aula que les corresponde.

desapercibidas. Por ejemplo, en la escuela Cuauhtémoc el equipo de USAER⁸⁹ cita a las mamás de los casos más graves en la escuela, de aquellos alumnos que necesitan atención educativa especial, y las asesoran en cuestiones de psicología y trabajo social.

Así, para el 2004 y 2005, las escuelas PEC debían aplicar el *recurso económico* distribuyéndolos en *dos rubros*. El primero, conocido como componente A abarcaba la compra de libros, útiles, materiales escolares y didácticos, equipo técnico y mobiliario, material específico para alumnos con necesidades educativas especiales asociadas con alguna discapacidad, en su caso, así como la rehabilitación, construcción y ampliación de espacios educativos. El componente B incluía todos aquellos componentes que enriquecieran el aprendizaje de los alumnos y/o fortalecieran las competencias docentes y directivas, así como la formación de los tutores. Las escuelas debían destinar al menos el 75% de los fondos al componente A y el resto se podía asignar al componente B⁹⁰. Estos son los únicos ámbitos a donde se pueden destinar los recursos del Programa.

La escuela “Lázaro Cárdenas” en su PAT del ciclo escolar 2004-2005 destinó un 70% al componente A y 30% al componente B. En “Cuauhtémoc” destinaron un 77% al componente A y un 23% al componente B. Por su parte, la primaria “Francisco Rivero Nava” en el ciclo escolar 2003-2004 destinó el 97,17% al componente A y sólo el 2,82% al componente B. Finalmente, la escuela “Magisterio Digno” en su PAT del ciclo escolar 2002-2003 destinó al componente A un 98,65% y al componente B un 1,35%. Esto nos demuestra hacia donde destinan principalmente los recursos las escuelas, notando una clara inclinación hacia los aspectos de infraestructura y materiales.

Los *recursos económicos* son parte importante del programa, de ellos dependerá en buena medida la realización de las actividades planeadas y plasmadas en el PETE y

⁸⁹ Las Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular (USAER) son las instancias técnico-operativas y administrativas de apoyo a la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, integrados a las escuelas de educación básica mediante la orientación al personal docente y a los padres de familia.

⁹⁰ A partir de las RO 2005 la distribución de los recursos cambió. Las escuelas que se reincorporaran en este año y cumplieran ya cuatro años en el Programa debían aplicar al menos 50% de los recursos a la compra de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, así como de otros componentes que enriquecieran el proceso de aprendizaje de los alumnos y/o fortalecieran las competencias docentes, directivas y de madres y padres de familia. El resto podría asignarse para la rehabilitación, construcción y/o ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario. Las que no cumplieran con el supuesto anterior podrían destinar hasta un 70% de los fondos a éste último componente mencionado (rehabilitación, construcción y ampliación de espacios educativos, y adquisición de mobiliario). Y el resto podía destinarse a los demás componentes señalados al principio.

PAT. Las cuatro directoras entrevistadas señalaron que en un principio los recursos económicos del Programa eran *suficientes* para lograr las metas que se proponían. Al inicio del Programa se le otorgaba a la escuela dos pesos por cada peso recaudado, de esta manera podían recaudar un total de hasta trescientos mil pesos (\$300,000.00) por pertenecer al PEC, durante esos años se hicieron muchas cosas con el recurso. Ahora el recurso es menor, el Programa sólo otorga a la escuela un peso por cada peso recaudado siendo el monto máximo a obtener ciento cincuenta mil pesos (\$150,000.00).

Las directoras atribuyen la disminución de recursos a que nuevas escuelas se incorporan al Programa cada año, cuando en un principio eran muy pocas por lo tanto el recurso otorgado era mayor. Todas coinciden en que el actual recurso no es suficiente para las necesidades de la escuela. Incluso la directora de “Magisterio Digno” mencionó que varias de sus obras han quedado en obra negra debido a la insuficiencia de recursos, los cuales en vez de aumentar, disminuyen. Y debido a las características de su escuela, una escuela en pleno crecimiento, sus necesidades lógicamente no van a disminuir sino a crecer. Comenta, además, que su escuela implementa actividades innovadoras, requerimiento de una escuela de calidad, y que los recursos tampoco son suficientes ya que siempre habrá necesidades. Por su parte, la directora de la escuela Cuauhtémoc comentó que a pesar de que se ha reducido el recurso, en la escuela se han hecho cosas interesantes en cuanto a infraestructura y poco a poco con los aprendizajes de los niños.

Los maestros por su parte tienen poco que ver con los recursos, no participan mucho en el proceso de asignación, sin embargo éste les afecta debido a que el recurso sirve para obtener materiales didácticos y de apoyo para el aprendizaje de sus alumnos, así como capacitación para ellos mismos. Al preguntarles acerca de si consideraban que el presupuesto del PEC era suficiente para cumplir con las expectativas y metas que se plantean en la escuela, la mayoría respondió que no es suficiente. Sobresale el hecho de que un porcentaje considerable respondiera no saber (22,7%), lo cual nos demuestra que los maestros no se involucran mucho en la asignación de recursos (tabla 6.17).

Tabla 6.17 El presupuesto del PEC es suficiente para cumplir con las expectativas y metas

		Sí	No	No sé	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	6	0	6
	%	,0%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	0	5	0	5
	%	,0%	100,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	1	3	2	6
	%	16,7%	50,0%	33,3%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	0	2	3	5
	%	,0%	40,0%	60,0%	100,0%
Total	Docentes	1	16	5	22
	%	4,5%	72,7%	22,7%	100,0%

Ante este mismo tema del presupuesto, los tutores tienen opiniones divididas. Los porcentajes son casi similares entre los que opinan que los recursos sí son suficientes frente a los que opinan lo contrario, siendo ligeramente superior los tutores que consideran que los recursos son suficientes para cumplir con las expectativas y metas que se plantean en la escuela. Nos encontramos con un 54,1% frente a un 45,9% (tabla 6.18). En entrevista con los tutores, en las cuatro escuelas notamos una desmotivación por el Programa en general debido a la reducción del apoyo económico. En la escuela Cuauhtémoc coincidieron, al igual que las directoras, que con el recurso que se les da actualmente no terminan las obras que se plantean a inicio del curso.

Tabla 6.18 El presupuesto del PEC es suficiente para cumplir con las expectativas y metas

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	9	7	16
	%	56,3%	43,8%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	5	6	11
	%	45,5%	54,5%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	4	0	4
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	2	4	6
	%	33,3%	66,7%	100,0%
Total	Tutores	20	17	37
	%	54,1%	45,9%	100,0%

Las RO 2005 señalan que la *aportación inicial*, \$50,000.00, “*deberá entregarse a las escuelas de manera inmediata* y hasta el 31 de diciembre de 2005”. Las mismas Reglas señalan que la transferencia de los recursos adicionales a la cuenta bancaria escolar deberá hacerse a más tardar dentro de los primeros quince días naturales después de que la escuela acredite la recepción de las aportaciones, siendo la fecha límite para

recibir el recurso el 15 de agosto de 2006. Considerando que la Coordinación Estatal del PEC en Hidalgo se basa en estas reglas de operación tomamos como válidas estas fechas para las escuelas. Algunas directoras y tutores mostraron su preferencia por que los recursos se les entreguen antes pues es común que lleguen con retrasos respecto a las fechas estipuladas. Por ejemplo, la escuela Lázaro Cárdenas señaló que al día de la entrevista, enero, aún no recibía la aportación inicial.

Para que la escuela funcione adecuadamente es necesario que toda la comunidad escolar esté enterada de lo que sucede dentro de ella. No es suficiente con dar a conocer lo que pasa dentro, sino que también importa la manera en que se comunica y, más aún, que la comunidad escolar esté interesada y motivada por conocer las actividades de la escuela. En estos apartados hemos comentando acerca de algunas actividades que se realizan en la escuela como parte del PEC y de la asignación que hacen de los recursos económicos provenientes del Programa. A continuación abordaremos el grado en que la comunidad escolar está enterada de todo esto y la manera en la que se lo hacen saber.

En los recursos económicos, algo importante en la gestión y dentro del mismo Programa es que la comunidad escolar conozca su destino. Es de destacar que una cuarta parte de los docentes señaló no *conocer el destino de los recursos* (tabla 6.19), sin embargo este desconocimiento se explica un poco al conocer que casi el mismo porcentaje de docentes no se interesa por conocer y preguntar sobre el destino de los recursos económicos (tabla 6.20). La respuesta de los tutores ante el hecho de saber en qué se gastan los recursos provenientes del PEC (tabla 6.21) fue similar a la de los docentes, 71,9% y 72% respectivamente. En cambio, encontramos más interés por parte de los tutores a preguntar en qué se gastan los recursos del PEC. Aunque cabe mencionar que la gran mayoría de los tutores muestra un interés moderado, ya que frente a un 15,9% que respondió estar muy de acuerdo en preguntar en qué se gastan los recursos, encontramos un 67,3% que únicamente está de acuerdo. Estos porcentajes los encontramos tanto de manera general en las 4 escuelas, como de manera particular en cada una de ellas (tabla 6.22).

Tabla 6.19 Sé en qué se gastan los recursos económicos asignados a la escuela por parte del PEC

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	4	3	7
	%	57,1%	42,9%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	4	1	5
	%	80,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	5	3	8
	%	62,5%	37,5%	100,0%
Total	Docentes	18	7	25
	%	72,0%	28,0%	100,0%

Tabla 6.20 Se interesa por preguntar en qué se gastan los recursos del PEC

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	3	4	7
	%	42,9%	57,1%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	4	1	5
	%	80,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	1	6
	%	83,3%	16,7%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	5	1	6
	%	83,3%	16,7%	100,0%
Total	Docentes	17	7	24
	%	70,8%	29,2%	100,0%

Tabla 6.21 Sabe en qué se gastan los recursos asignados a la escuela proveniente del PEC

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	58	21	79
	%	73,4%	26,6%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	41	5	46
	%	89,1%	10,9%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	24	7	31
	%	77,4%	22,6%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	51	35	86
	%	59,3%	40,7%	100,0%
Total	Tutores	174	68	242
	%	71,9%	28,1%	100,0%

Tabla 6.22 Me intereso por preguntar en qué se gastan los recursos del PEC

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	11	57	10	1	79
	%	13,9%	72,2%	12,7%	1,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	10	30	4	1	45
	%	22,2%	66,7%	8,9%	2,2%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	6	21	6	0	33
	%	18,2%	63,6%	18,2%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	12	57	13	6	88
	%	13,6%	64,8%	14,8%	6,8%	100,0%
Total	Tutores	39	165	33	8	245
	%	15,9%	67,3%	13,5%	3,3%	100,0%

En cuanto a las *actividades y proyectos* que la escuela tiene planeados, casi la totalidad de los profesores coincidieron en que sí se les comunicaban (tabla 6.23), siendo el medio más común a través de la directora de la escuela, seguido de las reuniones informativas dentro de la misma (incluidas las reuniones de grupos colegiados y las reuniones con tutores) y en tercer lugar por los comentarios de las madres y padres de familia. Sobresale que a pesar de que los docentes estén informados de las actividades y proyectos de la escuela, un porcentaje de ellos no se mantiene al tanto de las decisiones tomadas. Del total de los docentes entrevistados, el 84% reconoció que se mantiene al tanto de las repercusiones que tienen las decisiones tomadas. Destacamos que en las escuelas primarias Francisco Rivero Nava y Magisterio Digno la totalidad de los docentes aceptó estar al tanto de lo que sucede dentro de su escuela (tabla 6.24).

Tabla 6.23 Se me comunican los proyectos y actividades que la escuela tiene planeados

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	1	5	0	6
	%	16,7%	83,3%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	2	3	0	5
	%	40,0%	60,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	4	1	0	5
	%	80,0%	20,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	5	2	2	9
	%	55,6%	22,2%	22,2%	100,0%
Total	Docentes	12	11	2	25
	%	48,0%	44,0%	8,0%	100,0%

Tabla 6.24 Me mantengo al tanto de las repercusiones que tienen las decisiones tomadas

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	5	2	7
	%	71,4%	28,6%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	3	2	5
	%	60,0%	40,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	8	0	8
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Docentes	21	4	25
	%	84,0%	16,0%	100,0%

Por su parte, los tutores coincidieron en su mayoría que es a través de reuniones que se enteran de las actividades de la escuela. Estas reuniones por lo regular son convocadas por la directora, a través de citatorio, y presididas por ella o por los padres

de familia. Las reuniones generalmente son convocadas para todos los tutores, aunque también se suelen convocar reuniones por grupo, dependiendo del tipo de información que se quiera dar. Algunas reuniones generales se llevan a cabo en domingo, con el propósito de que todos los tutores asistan. Cabe destacar que fueron pocos los tutores que afirmaron conocer los asuntos de la escuela a través de los maestros. Al preguntar más concretamente y referirnos a las acciones relacionadas con el PEC, los tutores siguieron afirmando que es en las reuniones donde se enteran de todo o que es la directora quien les informa. Destacamos la respuesta de una madre de familia quien pidió “que asista un grupo de trabajo o las personas del PEC a la escuela para que se nos informe detalladamente en qué se ocupa el recurso económico que se percibe”.

Los órganos de participación, además de ser un medio por el cual los tutores forman parte de las decisiones tomadas en la escuela, sirven como medio para enterarse de lo que en ella sucede. Así que al preguntarles a los tutores si sus representantes de estos órganos les informaban sobre lo sucedido en la escuela y las decisiones tomadas, más de la mitad coincidió en que sí se les informa (tabla 6.25), aunque sobresale el número de tutores que no se enteran por este medio y que en cambio lo hace por comentarios de otros tutores. Una parte importante y que complementa esta pregunta es saber si los tutores se interesan y preguntan por los acuerdos tomados en las reuniones. La encuesta muestra que la mayoría de ellos se interesa por preguntar, siendo relativamente poco el porcentaje que no lo hace. Nos encontramos con un 81,6% interesado frente a un 18,4% que no lo está (tabla 6.26). Aquellos que no se interesan por preguntar lo atribuyen a que los representantes no les dan respuesta o ellos creen que se pueden molestar, en menor medida lo atribuyen a que no tienen tiempo de preguntar o porque las decisiones ya se tomaron o no los toman en cuenta.

2.2 La participación social en la escuela

La gran mayoría de los tutores encuestados, un 89,3%, considera que *su escuela los orienta y apoya al momento de organizarse* (tabla 6.27). Los *órganos con que cuenta la escuela*, y a través de los cuales ellos pueden participar, son el “Comité de padres de familia” y como “Representantes de grupo”. Dentro de las escuelas también encontramos el “Consejo Escolar de Participación Social” (CEPS) que sólo existe de

Tabla 6.25 El representante en los órganos de participación escolar me informa sobre lo sucedido en las reuniones

		Siempre	En bastantes ocasiones	Algunas veces	Nunca	No sé quién es mi representante	Total
Cuauhtémoc	Tutores	42	8	19	2	2	73
	%	57,5%	11,0%	26,0%	2,7%	2,7%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	26	6	11	0	0	43
	%	60,5%	14,0%	25,6%	,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	10	8	6	3	0	27
	%	37,0%	29,6%	22,2%	11,1%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	21	15	29	7	8	80
	%	26,3%	18,8%	36,3%	8,8%	10,0%	100,0%
Total	Tutores	99	37	65	12	10	223
	%	44,4%	16,6%	29,1%	5,4%	4,5%	100,0%

Tabla 6.26 Me intereso por preguntar sobre los acuerdos tomados

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	62	8	70
	%	88,6%	11,4%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	40	3	43
	%	93,0%	7,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	22	3	25
	%	88,0%	12,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	53	26	79
	%	67,1%	32,9%	100,0%
Total	Tutores	177	40	217
	%	81,6%	18,4%	100,0%

Tabla 6.27 La escuela nos orienta y apoya al momento de organizarnos

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	8	70	3	2	83
	%	9,6%	84,3%	3,6%	2,4%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	3	40	6	0	49
	%	6,1%	81,6%	12,2%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	12	19	1	1	33
	%	36,4%	57,6%	3,0%	3,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	10	63	14	0	87
	%	11,5%	72,4%	16,1%	,0%	100,0%
Total	Tutores	33	192	24	3	252
	%	13,1%	76,2%	9,5%	1,2%	100,0%

manera formal debido a que administrativamente algunos documentos piden su acta de constitución, pero en la realidad no funciona y todo es a través del Comité de padres de familia. Las escuelas señalaron que los integrantes del CEPS son prácticamente los

misimos que los del Comité de padres de familia y han hecho que las actividades de ambos coincidan. Al respecto, algunas directoras señalaron que aún no les queda claro cuáles son las funciones del CEPS.

A pesar de que la mayoría de los tutores encuestados coincidieron en que los órganos de participación sirven para expresar sus opiniones y ser escuchados, un número considerable opinó lo contrario o simplemente no contestó. Algunas de las razones expresadas para no considerar a los órganos como instancias para expresarse y ser escuchados sobresale su función meramente informativa, el hecho de que la opinión causa molestia en algunos y que de nada sirve el opinar. Como lo hemos señalado, el Comité de padres de familia es el órgano por excelencia dentro de la escuela, generalmente está integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y 6 vocales. La elección de sus integrantes es básicamente a través de votaciones en una reunión. Los candidatos pueden postularse de manera voluntaria o por propuesta de alguien más, y son elegidos entre las madres y padres de familia que se consideren más responsables, participativos, les guste trabajar en la escuela y tengan tiempo para dedicarle al Comité. Aquí tanto la directora como los docentes no tienen nada que ver, es una decisión propia de las madres y padres de familia.

Entendida la participación de los *tutores* como las *actividades que realizan dentro de la escuela*, y no sólo con sus hijos en casa, hay tres actividades que los encuestados señalaron como las principales que realizan, nos referimos a los festivales escolares (realización de eventos culturales, deportivos y excursiones), las faenas y las cooperaciones. Una actividad que también se resaltó, pero creemos va ligada a las demás y engloba las tres anteriores, son los “trabajos en la escuela”, aquí los encuestados no especificaron actividad y fueron muy generales en su respuesta. Otras actividades mencionadas fueron el apoyo a los niños, las reuniones, las pláticas y conferencias. En la escuela “Magisterio Digno” varios tutores señalaron que es obligatorio participar en las actividades, como por ejemplo los bailables, ya que de no hacerlo eso influiría en las calificaciones de sus hijos o en que no les entreguen sus documentos o tengan que ser cambiados al turno vespertino. Sin embargo, la mayoría de los encuestados expresaron estar satisfechos con formar parte de las actividades que emprende la escuela. Cabe destacar que el mayor descontento se mostró entre los tutores de la escuela “Magisterio Digno” (tabla 6.28).

Tabla 6.28 Me gusta formar parte de las actividades que emprende la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	16	57	7	0	80
	%	20,0%	71,3%	8,8%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	10	35	2	0	47
	%	21,3%	74,5%	4,3%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	7	23	3	0	33
	%	21,2%	69,7%	9,1%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	11	55	17	3	86
	%	12,8%	64,0%	19,8%	3,5%	100,0%
Total	Tutores	44	170	29	3	246
	%	17,9%	69,1%	11,8%	1,2%	100,0%

Todos los tutores pueden *participar en la toma de decisiones* exponiendo sus opiniones y sugerencias en las reuniones, hablando directamente con la directora o los docentes, o de manera escrita depositando su sugerencia en el buzón. A pesar de que en la escuela existen estos canales para la comunicación, los resultados de las encuestas mostraron el temor de algunos tutores de expresar sus comentarios y opiniones en los asuntos de la escuela. Por ejemplo, en la escuela “Magisterio Digno” una madre señaló que “se debe estar segura de que se va a tomar en cuenta las opiniones y sin represalias” y otra más estableció que “es imposible el opinar ya que hay autoritarismo”.

La *relación entre tutores y docentes* es importante al ser un medio por el que los tutores expresan sus opiniones y están al tanto de la educación de sus hijos. A pesar de que la encuesta mostró que casi la totalidad de los tutores asegura mantener contacto con el docente de su hijo/a para conocer su desempeño y sólo un 1,2% señaló lo contrario (tabla 6.29), y que el 100% de los docentes señaló mantener una comunicación constante con los tutores (tabla 6.30). En entrevista con los docentes encontramos algunas características en común. La primera es que antes de que la escuela ingresara al PEC se notaba una apatía más notable por parte de los tutores, la relación entre ambos era muy difícil y no existía la confianza para conversar. El que la escuela forme parte del Programa implica trabajar más con los tutores, provocando un poco más de acercamiento y comunicación entre ellos. Se considera que hoy en día hay confianza con los tutores y que incluso participan más en las reuniones y las pláticas, pero sigue habiendo esa apatía para acercarse a la escuela y preguntar sobre sus hijos.

Tabla 6.29 Mantengo contacto con el docente de mi hijo/a para conocer su desempeño

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	38	42	1	81
	%	46,9%	51,9%	1,2%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	22	25	0	47
	%	46,8%	53,2%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	15	18	0	33
	%	45,5%	54,5%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	31	54	2	87
	%	35,6%	62,1%	2,3%	100,0%
Total	Tutores	106	139	3	248
	%	42,7%	56,0%	1,2%	100,0%

Tabla 6.30 Mantengo una comunicación constante con las familias de mis alumnos/as para establecer una colaboración adecuada en la educación de los mismos

		Muy de acuerdo	De acuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	6	6
	%	,0%	100,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	2	3	5
	%	40,0%	60,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	1	5	6
	%	16,7%	83,3%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	2	7	9
	%	22,2%	77,8%	100,0%
Total	Docentes	5	21	26
	%	19,2%	80,8%	100,0%

Los docentes coincidieron también en que la gran mayoría de *los tutores* no *se preocupan por la educación de sus hijos* y no les brindan el apoyo que ellos necesitan, son los menos quienes sí se preocupan. Un ejemplo de ello es un grupo de 30 alumnos donde en promedio 5 madres son las que están al pendiente de la educación de sus hijos y es en esos niños donde se nota un avance y un buen promedio. Hay tutores que cada semana asisten a la escuela para preguntar por sus hijos, otros cada 15 días y algunos más nunca se aparecen y si lo hacen es sólo cuando surge algún problema o son inscripciones o termina el curso; la mayoría sólo asiste cuando se les cita, incluyendo las reuniones convocadas por la escuela, a las que sí asiste la gran mayoría de los tutores siendo muy pocos los que faltan.

En entrevista, la mayoría de los docentes aseguró que hacen saber a los tutores la importancia del apoyo a sus hijos y que sólo así verán resultados en su educación, pues esta es trabajo de tres y su apoyo y cariño hace la diferencia. Al hablar con los tutores se nota disposición, pero lo que no hay es tiempo de asistir a la escuela y dedicarlo a la educación de sus hijos. Incluso algunos docentes han pedido a los tutores que firmen las tareas, pero muchos no lo hacen y los niños entregan tareas sólo por cumplir sin entenderlas. Como bien lo menciona la directora de Magisterio Digno, “el proceso de la consolidación de la escuela debe ir de la mano de la concientización de los padres con la educación de sus hijos”. En este sentido, la escuela ha trabajado desde su fundación en un proyecto de escuela para padres, el cual ha dado resultado y ha incrementado los niveles de participación de un 12% a un 51%, otra acción ha sido la boleta de padres, donde se les evalúa como padres y su compromiso con la educación de sus hijos.

Los docentes atribuyen la apatía de los tutores al contexto en el que se ubican las escuelas. Tres de ellas (Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc y Francisco Rivero Nava) se caracterizan por la desintegración familiar, por una mayoría de madres que viven solas y tienen la responsabilidad de la casa y la educación de sus hijos. El padre, por lo general, emigra a los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades y sólo manda dinero. O en todo caso, las madres y padres trabajan la mayor parte del día y al llegar a casa no están al pendiente de sus hijos (si hacen o no la tarea, si están todo el día en la calle), no se dan tiempo para ellos y su educación y en cambio están más preocupados por su trabajo. Las madres y padres piensan que la labor es sólo de los docentes y que con llevarlos a la escuela y ver libretas llenas, aunque sea de paja, es suficiente. Todo esto crea una barrera para que los docentes puedan brindar un servicio educativo óptimo.

Un profesor de Francisco Rivero Nava, ubicada en Pachuca, comentó que antes de llegar a esta escuela él trabajaba en una de zona rural donde las madres y padres eran muy entusiastas en trabajar con sus hijos, al llegar a esta escuela se encontró con que no había apoyo constante por parte de los padres, ellos dejan la labor educativa al docente. En la Cuauhtémoc un docente, que antes de esta primaria trabajó en una escuela multigrado, considera que el involucramiento de los padres en las actividades de la escuela depende mucho del proyecto que se esté llevando a cabo dentro de la misma, por lo tanto es responsabilidad de la escuela crear ese vínculo y comunicación entre alumnos, maestros y padres de familia. Asimismo, considera que las madres y padres de familia participan más en la educación de sus hijos a raíz de que se les involucre más en

las actividades ya que eso los motiva, por lo tanto él trabaja ese aspecto y ha visto los resultados, pues ha notado un avance en sus alumnos y eso lo atribuye al apoyo de sus padres, además de la atención que él pone a cada uno de sus alumnos.

Pese a lo anterior, la encuesta demostró que cerca del 100% de los tutores admite ayudar y apoyar a sus hijos/as en las tareas escolares, donde el 57,8% señaló brindarles el apoyo necesario, mientras que el 41% señaló estar muy al pendiente de ellos y sólo el 1,2% admitió no apoyarlos en las labores escolares (tabla 6.31). La gran mayoría de los tutores señaló que la forma de apoyarlos es en las tareas y explicándole lo que no entiende, además de darles su material de trabajo, revisarles la libreta y motivarlos. Algunos atribuyeron el poco apoyo al hecho de no contar con conocimientos suficientes, por lo tanto su apoyo es en la medida que sus conocimientos se lo permiten.

Tabla 6.31 Ayudo y apoyo a mi hijo en sus tareas escolares

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	32	48	1	0	81
	%	39,5%	59,3%	1,2%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	20	27	0	0	47
	%	42,6%	57,4%	,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	14	18	0	1	33
	%	42,4%	54,5%	,0%	3,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	36	51	1	0	88
	%	40,9%	58,0%	1,1%	,0%	100,0%
Total	Tutores	102	144	2	1	249
	%	41,0%	57,8%	,8%	,4%	100,0%

Debido a que el principal órgano de participación dentro de la escuela para los tutores es el **Comité de Padres de Familia**, éste analizamos. Observamos que en las cuatro escuelas los comités realizan sus **reuniones**, por lo general, cada mes o cada dos meses, algunos señalaron que cada vez que es necesario. El **horario** de reuniones permite la **asistencia** de la mayoría de sus integrantes (tabla 6.32), por lo tanto prácticamente la totalidad asiste con regularidad (tabla 6.33). El 80% de los integrantes de los órganos de participación coinciden en que el tiempo destinado para las reuniones se aprovecha y se tratan los asuntos previstos (tabla 6.34), en este sentido la gran mayoría manifestó participar activamente en las cuestiones que se plantean (tabla 6.35).

Igualmente coincidieron en que las *opiniones* de unos y otros se complementan para llegar a *acuerdos* (tabla 6.36), los cuales se reflejan *por escrito* (tabla 6.37).

Tabla 6.32 Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita mi asistencia

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	15	0	15
	%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	10	2	12
	%	83,3%	16,7%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	4	0	4
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Tutores	35	2	37
	%	94,6%	5,4%	100,0%

Tabla 6.33 Asisto con regularidad a las reuniones convocadas

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	17	0	17
	%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	11	1	12
	%	91,7%	8,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	4	0	4
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Tutores	38	1	39
	%	97,4%	2,6%	100,0%

Tabla 6.34 El tiempo en las reuniones se aprovecha y se tratan los asuntos previstos

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	7	8	1	1	17
	%	41,2%	47,1%	5,9%	5,9%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	1	6	4	1	12
	%	8,3%	50,0%	33,3%	8,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	1	3	0	0	4
	%	25,0%	75,0%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	2	3	1	0	6
	%	33,3%	50,0%	16,7%	,0%	100,0%
Total	Tutores	11	20	6	2	39
	%	28,2%	51,3%	15,4%	5,1%	100,0%

Tabla 6.35 Participa activamente en la cuestiones que se plantean en las reuniones

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	16	1	17
	%	94,1%	5,9%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	11	1	12
	%	91,7%	8,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	4	0	4
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Tutores	36	2	38
	%	94,7%	5,3%	100,0%

Tabla 6.36 Se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a conclusiones adecuadas

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	5	10	1	1	17
	%	29,4%	58,8%	5,9%	5,9%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	1	7	3	1	12
	%	8,3%	58,3%	25,0%	8,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	1	3	0	0	4
	%	25,0%	75,0%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	3	3	0	0	6
	%	50,0%	50,0%	,0%	,0%	100,0%
Total	Tutores	10	23	4	2	39
	%	25,6%	59,0%	10,3%	5,1%	100,0%

Tabla 6.37 Se reflejan por escrito los acuerdos tomados

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	14	2	16
	%	87,5%	12,5%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	10	2	12
	%	83,3%	16,7%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	4	0	4
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Tutores	34	4	38
	%	89,5%	10,5%	100,0%

Para conocer el interés de los tutores por formar parte de los órganos de participación pedimos nos señalaran aspectos positivos y negativos del formar parte de ellos. Cerca del 50% de encuestados no respondió (120 de 259). Sin embargo, de las respuestas obtenidas, como puntos positivos encontramos que se les ve como un medio para saber qué es lo que hace y hará la escuela, como una forma de ayudar en la educación de sus hijos y de trabajar por la escuela e interactuar con los demás tutores, además de que es un mecanismo para que sus opiniones sean tomadas en cuenta. Como aspectos negativos señalaron que absorbe mucho de su tiempo, generalmente no existe el tiempo suficiente para dedicarlo a los asuntos, no hay acuerdos y afinidad y no se cuenta con el apoyo de los demás. Algunos señalaron que el formar parte de éstos se presta a demasiados problemas, además de ser una pérdida de tiempo y que en algunas ocasiones se presta para que los docentes menosprecien a los tutores por ser ignorantes.

Todos los tutores tienen la obligación de asistir a las *reuniones escolares* que se realizan cada que surge un asunto relevante o para entrega de calificaciones. La mayoría coincidió en que se realizan dentro de un horario que facilita su asistencia, sin embargo el 21,2% no está de acuerdo y pueden no asistir (tabla 6.38). El porcentaje de encuestados que aseguró asistir a las reuniones es similar al que considera que se realizan en un horario que facilita su asistencia, 81,7% y 78,8% respectivamente, lo cual muestra el esfuerzo que realizan algunos tutores por asistir (tabla 6.39). La principal razón para ausentarse en las reuniones se debe al trabajo y al hecho de que las madres tengan que atender cuestiones relativas al hogar, pues por lo general el tutor es la madre.

Tabla 6.38 Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita mi asistencia

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	16	55	10	1	82
	%	19,5%	67,1%	12,2%	1,2%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	7	36	5	1	49
	%	14,3%	73,5%	10,2%	2,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	11	19	3	1	34
	%	32,4%	55,9%	8,8%	2,9%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	14	42	24	9	89
	%	15,7%	47,2%	27,0%	10,1%	100,0%
Total	Tutores	48	152	42	12	254
	%	18,9%	59,8%	16,5%	4,7%	100,0%

Tabla 6.39 Asisto con regularidad a las reuniones

		Siempre	En bastantes ocasiones	Algunas veces	Nunca	Total
Cuauhtémoc	Tutores	54	12	19	0	85
	%	63,5%	14,1%	22,4%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	36	8	5	0	49
	%	73,5%	16,3%	10,2%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	26	4	3	0	33
	%	78,8%	12,1%	9,1%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	51	19	19	1	90
	%	56,7%	21,1%	21,1%	1,1%	100,0%
Total	Tutores	167	43	46	1	257
	%	65,0%	16,7%	17,9%	,4%	100,0%

La participación de los tutores, entendida como el hecho de expresar sus dudas, sugerencias y comentarios dentro de estas reuniones, es muy dividida. Poco más del 50% indicó que participa durante las reuniones, mientras que el 37,9% lo hace algunas veces y el 9,3% señaló que nunca lo hace (tabla 6.40). Las razones de no participar tienen que ver con que no siempre las opiniones son tomadas en cuenta, están de acuerdo con lo comentado, siempre hay muchas inconformidades (comportamiento negativo y si hablan los demás se ponen en contra suya) y por vergüenza al expresarse (temor a equivocarse o a la burla -un encuestado señaló que “a veces si uno no sabe decir las palabras, los de más se burlan”-). En menor medida señalaron la falta de orden, el escaso tiempo para expresarse debido al gran número de asistentes, la toma de decisiones por parte de la directora, el temor a represalias con sus hijos, el que sean callados por los demás o simplemente porque las decisiones tomadas son buenas. Los temas que generalmente se tratan están relacionados con la educación de los niños (calificaciones, aprovechamiento escolar, etc.), con los trabajos en la escuela y con las cooperaciones económicas. En menor medida se tratan asuntos relacionados con la atención que ellos como madres y padres les deben a sus hijos así como los que tienen que ver con el uso de los recursos económicos. Igualmente se tocan temas varios como son conferencias, la asistencia de un psicólogo y cuestiones que tienen que ver con drogadicción, sexualidad, autoestima, derechos de los niños, etc.

Tabla 6.40 Expreso mis dudas, sugerencias o comentarios durante las reuniones a los presentes

		Siempre	En bastantes ocasiones	Algunas veces	Nunca	Total
Cuauhtémoc	Tutores	25	10	38	10	83
	%	30,1%	12,0%	45,8%	12,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	19	9	16	4	48
	%	39,6%	18,8%	33,3%	8,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	12	10	7	3	32
	%	37,5%	31,3%	21,9%	9,4%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	29	17	33	6	85
	%	34,1%	20,0%	38,8%	7,1%	100,0%
Total	Tutores	85	46	94	23	248
	%	34,3%	18,5%	37,9%	9,3%	100,0%

Un 70% de los tutores encuestados considera que la escuela les pide su *opinión en las acciones* que lleva a cabo, el resto mostró su desacuerdo (tabla 6.41). Sin embargo, el 83,8%, porcentaje mayor al anterior, percibe que cuando opina o sugiere algo es tomado en cuenta por la escuela y se refleja en lo que se realiza, esto frente a un 16,1% que está en desacuerdo con ello⁹¹ (tabla 6.42). Cabe resaltar que la encuesta mostró que la gran mayoría de los tutores, un 96,8%, se preocupa por las consecuencias de las decisiones tomadas en la escuela (tabla 6.43). Así, la gran mayoría se mostró satisfecha por la participación que realizan dentro de la escuela, la cual consideran hasta cierto punto como obligación, pues entienden que al participar ayudan al bienestar de su hijo al mismo tiempo que aprenden a convivir con ellos, y eso los motiva en sus estudios. Además, con su participación ayudan a mejorar la escuela, se enteran de sus necesidades, sienten que la directora toma en cuenta sus opiniones y se mantienen informados de todo lo que ahí sucede. Aquellos que no se están satisfechos con su participación dentro del plantel lo atribuyen, por una parte, a razones que tienen que ver propiamente con la escuela y, por otra, a cuestiones personales. Entre las primeras, podemos mencionar que algunos tutores consideran que no son tomados en cuenta y que se sienten obligados a hacer ciertas cosas con las cuales no están de acuerdo. Las atribuidas a cuestiones personales tienen que ver con su falta de tiempo para dedicarse a los asuntos de la escuela.

⁹¹ El número de encuestados que respondió a ambas preguntas es muy similar: 245 en la primer pregunta y 248 en la segunda.

Tabla 6.41 La escuela pide mi opinión sobre las acciones que se llevan a cabo en ella

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	9	57	13	1	80
	%	11,3%	71,3%	16,3%	1,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	9	29	9	0	47
	%	19,1%	61,7%	19,1%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	10	17	7	0	34
	%	29,4%	50,0%	20,6%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	6	35	36	7	84
	%	7,1%	41,7%	42,9%	8,3%	100,0%
Total	Tutores	34	138	65	8	245
	%	13,9%	56,3%	26,5%	3,3%	100,0%

Tabla 6.42 Percibo que en las acciones de la escuela, se reflejan mis opiniones y sugerencias

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	19	56	3	1	79
	%	24,1%	70,9%	3,8%	1,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	9	36	3	0	48
	%	18,8%	75,0%	6,3%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	7	25	0	0	32
	%	21,9%	78,1%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	9	47	29	4	89
	%	10,1%	52,8%	32,6%	4,5%	100,0%
Total	Tutores	44	164	35	5	248
	%	17,7%	66,1%	14,1%	2,0%	100,0%

Tabla 6.43 Me preocupa por conocer las consecuencias de las decisiones tomadas por la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	17	62	1	0	80
	%	21,3%	77,5%	1,3%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	10	37	1	0	48
	%	20,8%	77,1%	2,1%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	8	24	1	0	33
	%	24,2%	72,7%	3,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	19	65	4	1	89
	%	21,3%	73,0%	4,5%	1,1%	100,0%
Total	Tutores	54	188	7	1	250
	%	21,6%	75,2%	2,8%	,4%	100,0%

Para analizar la participación de los docentes observamos el funcionamiento de los *grupos colegiados en el Consejo Técnico*, forma en la que se organizan los docentes para trabajar entre ellos, aquí se toman las decisiones que afectan a la escuela y a la enseñanza de los alumnos. Estas reuniones suelen realizarse cada mes, pudiendo haber reuniones extraordinarias cuando surge algún asunto importante a tratar, en este sentido las reuniones son suficientes. Estas se realizan en horarios que facilitan la asistencia, sin embargo, aunque un 12% señaló que sólo a veces los horarios son accesibles para ellos, esto no influye en que no asistan a las reuniones, así lo demuestra la encuesta, donde el 94% de los docentes aseguró asistir a las reuniones de Consejo Técnico (tablas 6.44 y 6.45). En caso de no poder asistir es por medio de la directora o los demás docentes que se enteran de lo sucedido en las mismas.

Tabla 6.44 Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita mi asistencia

		Siempre	Algunas veces	Nunca	Total
Cuauhtémoc	Docentes	4	2	1	7
	%	57,1%	28,6%	14,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	5	0	0	5
	%	100,0%	,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	0	0	5
	%	100,0%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	7	1	0	8
	%	87,5%	12,5%	,0%	100,0%
Total	Docentes	21	3	1	25
	%	84,0%	12,0%	4,0%	100,0%

Tabla 6.45 Asisto a las reuniones convocadas

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	4	1	5
	%	80,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	8	0	8
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Docentes	24	1	25
	%	96,0%	4,0%	100,0%

En el desarrollo de las reuniones sólo poco más de la mitad de los docentes, 56%, manifestó que expresa de manera frecuente y continúa sus comentarios, un 36% dijo hacerlo sólo algunas veces y un 8% dijo que nunca lo hace (tabla 6.46). Aquellos que sólo algunas veces o nunca expresan sus opiniones lo atribuyeron a que las opiniones de sus demás compañeros tienen la solución al tema tratado, a que en algunas ocasiones desconocen lo que se está haciendo, a que no quieren extender el tiempo de la reunión, a que generalmente no se solicitan sugerencias y sólo se da a conocer lo que se hará o simplemente porque no les gusta participar. La mayoría de los docentes coincidió en que durante el desarrollo de las reuniones de Consejo Técnico se debaten los temas y se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a conclusiones adecuadas, por lo tanto también gran parte de ellos, un 88,5%, sienten que se toman en cuenta sus opiniones y un porcentaje aún mayor, 96%, considera que se valora su esfuerzo e intervención en las reuniones (tablas 6.47, 6.48, 6.49 y 6.50). Las actas de acuerdos de lo sucedido en las reuniones se realizan en todas las escuelas, salvo en la primaria Lázaro Cárdenas donde solamente uno de los docentes señaló la existencia de dichas actas, por su parte los demás docentes lo negaron.

Tabla 6.46 Expreso mis sugerencias, dudas o comentarios en las reuniones

		Siempre	En bastantes ocasiones	Algunas veces	Nunca	Total
Cuauhtémoc	Docentes	3	1	2	1	7
	%	42,9%	14,3%	28,6%	14,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	1	2	1	5
	%	20,0%	20,0%	40,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	4	1	1	0	6
	%	66,7%	16,7%	16,7%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	1	2	4	0	7
	%	14,3%	28,6%	57,1%	,0%	100,0%
Total	Docentes	9	5	9	2	25
	%	36,0%	20,0%	36,0%	8,0%	100,0%

Tabla 6.47 En las reuniones se debaten los temas

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	1	5	0	0	6
	%	16,7%	83,3%	,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	3	0	1	5
	%	20,0%	60,0%	,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	3	3	0	0	6
	%	50,0%	50,0%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	0	7	1	0	8
	%	,0%	87,5%	12,5%	,0%	100,0%
Total	Docentes	5	18	1	1	25
	%	20,0%	72,0%	4,0%	4,0%	100,0%

Tabla 6.48 Se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a conclusiones adecuadas

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	2	4	0	0	6
	%	33,3%	66,7%	,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	3	0	1	5
	%	20,0%	60,0%	,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	1	0	0	6
	%	83,3%	16,7%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	2	6	1	0	9
	%	22,2%	66,7%	11,1%	,0%	100,0%
Total	Docentes	10	14	1	1	26
	%	38,5%	53,8%	3,8%	3,8%	100,0%

Tabla 6.49 En las reuniones se tienen en cuenta mis opiniones para resolver los temas

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	6	1	0	7
	%	,0%	85,7%	14,3%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	0	4	0	1	5
	%	,0%	80,0%	,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	3	3	0	0	6
	%	50,0%	50,0%	,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	1	6	1	0	8
	%	12,5%	75,0%	12,5%	,0%	100,0%
Total	Docentes	4	19	2	1	26
	%	15,4%	73,1%	7,7%	3,8%	100,0%

Tabla 6.50 Se valora mi esfuerzo e intervención en las reuniones

		Muy de acuerdo	De acuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	6	0	6
	%	,0%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	0	4	1	5
	%	,0%	80,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	2	4	0	6
	%	33,3%	66,7%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	2	6	0	8
	%	25,0%	75,0%	,0%	100,0%
Total	Docentes	4	20	1	25
	%	16,0%	80,0%	4,0%	100,0%

La mayoría de los docentes, 92,3%, reconoce que sus opiniones son tomadas en cuenta y se reflejan en las acciones de la escuela, es en Francisco Rivero Nava donde los docentes perciben mayormente el reflejo de sus opiniones (tabla 6.51). La mayoría de los docentes, 84%, también se mostraron satisfechos con la participación que tienen dentro de la escuela, el mayor descontento lo encontramos en Magisterio Digno donde sólo el 66,7% mostró su satisfacción, frente al 33,3% que mostró su descontento (tabla 6.52). Esta satisfacción los docentes la atribuyen a que se sienten tomados en cuenta y a que contribuyen a mejorar la escuela. En cambio, quienes se mostraron insatisfechos lo adjudican a que no ven reflejado su esfuerzo o consideran que las actividades en las que participan les restan tiempo y atención en la enseñanza de sus alumnos. Entre los aspectos positivos que los docentes ven de formar parte del Consejo Técnico es que les permite formar equipos de trabajo, expresar sus opiniones y ser parte de los acuerdos que se toman, al mismo tiempo que conocen lo que sucede dentro de la escuela. Señalaron que las reuniones con los tutores les permiten interactuar con ellos, conocer sus ideas y aportaciones, y concientizarlos sobre temas que tienen que ver con sus hijos. Sin embargo, lo negativo del Consejo Técnico tiene que ver con que no se planifiquen los tiempos y no se atiendan los temas previstos, además de que algunas veces los temas suelen ser repetitivos y muchas veces las reuniones sirven más como un medio para aumentarles el trabajo y pedirles documentación muchas veces innecesaria que como un medio de asesoría. Aunado a que prevalece la opinión de los profesores de mayor antigüedad y se expresen conductas de rechazo cuando algún profesor manifiesta su desacuerdo ante un tema.

Tabla 6.51 Percibo que en las acciones que emprende la escuela se reflejan mis opiniones

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	1	4	1	6
	%	16,7%	66,7%	16,7%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	3	1	5
	%	20,0%	60,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	5	1	0	6
	%	83,3%	16,7%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	2	7	0	9
	%	22,2%	77,8%	,0%	100,0%
Total	Docentes	9	15	2	26
	%	34,6%	57,7%	7,7%	100,0%

Tabla 6.52 Estoy satisfecho/a con mi participación dentro de la escuela

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	5	1	6
	%	83,3%	16,7%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	4	0	4
	%	100,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	6	3	9
	%	66,7%	33,3%	100,0%
Total	Docentes	21	4	25
	%	84,0%	16,0%	100,0%

2.3 Planes escolares

Cuando la escuela ingresa al Programa debe elaborar el PETE, y durante cada año que permanezca en el mismo elaborar el PAT. Se pretende que toda la comunidad escolar los elabore y ejecute, sin embargo las escuelas manifestaron que se elaboran entre la directora y los docentes en reuniones de Consejo Técnico. A pesar de que las directoras intentan involucrar a todos los docentes en su elaboración, tanto las encuestas como las entrevistas demostraron que no todos los docentes participan, existe apatía de algunos, no les gusta el trabajo y por lo tanto la participación no está equilibrada. Las encuestas arrojaron porcentajes similares en cuanto a las personas que participan en la elaboración de ambos planes escolares, porcentaje que apenas alcanza el 70% (tabla 6.53). Aquellos docentes que no participaron en la elaboración lo atribuyeron a que en

ese momento aún no estaban trabajando en la escuela, a que no pudieron asistir a la reunión o, en menor medida, a que no fueron informados.

Tabla 6.53 Participé en la elaboración del PETE y PAT

		PETE			PAT		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	4	2	6	4	2	6
	%	66,7%	33,3%	100,0%	66,7%	33,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	5	0	5	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%	100,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	3	3	6	3	3	6
	%	50,0%	50,0%	100,0%	50,0%	50,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	5	2	7	4	2	6
	%	71,4%	28,6%	100,0%	66,7%	33,3%	100,0%
Total	Docente	17	7	24	16	7	23
	%	70,8%	29,2%	100,0%	69,6%	30,4%	100,0%

La elaboración de los planes escolares es algo innovador para los docentes, algo que no venían haciendo y conocieron hasta que la escuela entró al PEC, lo que provoca no sepan exactamente cómo o cuál es la manera en que pueden hacer sus aportaciones. La encuesta demostró que casi la mitad de los docentes no supo cómo hacer *aportaciones a los planes escolares*. Quienes sí, señalaron que lo hacen opinando y dando sus sugerencias (10) o, en su caso, ejecutando las acciones planteadas (3); otros señalaron que con su trabajo en el aula y utilizando los materiales (2); y un docente más respondió que entregando lo que le piden. Aun así, estas respuestas tampoco son claras respecto a la participación de los docentes en los planes escolares.

En general, los planes escolares se elaboran en reuniones de grupo colegiado, en horario escolar, entre los docentes y la directora, quien hace la redacción final del documento. Entre todos detectan las necesidades y problemas de la escuela, tanto escolares como materiales, cada uno da sus propuestas sobre lo que cree es prioritario actuar y en base a eso comienza la elaboración del proyecto y de los temas que se trabajarán durante el curso escolar. En la escuela Cuauhtémoc, por ejemplo, un profesor escribe las ideas y sugerencias, los demás las leen, las analizan, llegan a un acuerdo y se va elaborando el plan. En la primaria Lázaro Cárdenas primero optaron por convocar a reuniones en las que todos hablaban, pero no llegaban a ningún acuerdo. Por ende,

decidieron trabajar en equipos: en una reunión reparten actividades y en otra se dan a conocer las ideas en las que se ha trabajado. Algunos docentes reconocieron que a pesar de que se les pide su participación en el PEC no apoyan y son pocos profesores los que terminan haciendo el trabajo. Esto se ve reflejado en la conformación de los equipos, integrados por maestros interesados en trabajar y otros poco o nada interesados.

Al elaborar los planes escolares los docentes encuentran varios obstáculos, como la falta de información detallada, la poca coordinación de los asesores, el nulo conocimiento del proyecto, y la intransigencia del Comité de Padres de Familia. La mayoría de los docentes indicó no recibir ningún tipo de *capacitación o asesoría* sobre cómo elaborar los planes escolares del PEC, y quienes aseguraron recibirla fue por parte de la directora del plantel (8 de los 27 encuestados no respondieron este cuestionamiento). En Magisterio Digno, de los 9 encuestados 4 no respondieron, 4 dijeron no haber recibido capacitación y sólo un profesor aseguró haber sido capacitado por la directora. Quienes recibieron capacitación admitieron su utilidad para conocer el funcionamiento del Programa, saber cómo elaborar el proyecto, mejorar su desempeño laboral, conocer sobre el apoyo económico, tener otra perspectiva para elevar la calidad educativa y para ubicar en qué ámbito se encuentran las necesidades de sus alumnos.

Hay un apartado en los planes escolares donde los tutores intervienen para su elaboración, nos referimos a la asignación de los recursos provenientes del PEC, concretamente la parte referente a infraestructura o cotizaciones de equipo y materiales. Aquí, la directora se apoya en el Comité de Padres de Familia y en los representantes de grupo, quienes al asistir regularmente a la escuela se dan cuenta de sus necesidades y pueden decidir qué hace falta. Se comentan esas necesidades a la directora, después al resto de los tutores y entre todos deciden qué hacer. Otra parte dentro de los planes se dedica a actividades (cursos, pláticas, talleres, etc.) para involucrar a las madres y padres de familia en la escuela y educación de sus hijos, la escuela recoge sus inquietudes y puede considerarlas en este apartado. Por ejemplo, en la escuela Francisco Rivero Nava este apartado se llama “Escuela y comunidad” y si las propuestas de las madres y padres han sido buenas se incluyen en el plan.

Hemos señalando que la escuela realiza el Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Programa Anual de Trabajo. Resultado del análisis de dichos planes, las aportaciones de los tutores se reflejan principalmente en el PAT, en el componente A

del Programa que se refiere al espacio educativo, mobiliario y equipo y útiles y materiales escolares. Por su parte, las aportaciones de los docentes se reflejan en la parte pedagógico curricular. Así, directora y los docentes participan en ambos planes y las aportaciones de los tutores se encuentran en el PAT, que materializa las acciones del PEC que se llevan a cabo dentro de la escuela. En ambos planes todos los sectores de la comunidad escolar son considerados y hay acciones dirigidas a cada uno de ellos.

Es evidente el desconocimiento del contenido de los programas escolares entre los docentes, sólo el 77,3% *conoce el contenido del PETE* y un 68,2% el del *PAT*, 5 docentes se abstuvieron de responder (tabla 6.54). En este sentido, entendemos que los docentes compartan o no los objetivos del PAT, la mayoría dijo compartirlos, aunque muy pocos estuvieron realmente convencidos de ello, y hubo quienes no respondieron (tabla 6.55). Quienes participaron en la elaboración de los planes escolares reconocieron estar de acuerdo y satisfechos con lo planteado debido a que ellos lo elaboraron y son sus propuestas, y de su compromiso con el plan depende el lograr los objetivos de la escuela. A pesar de que a los profesores de recién ingreso se les entregaron los planes escolares para que los leyeran y conocieran, excepto en Magisterio Digno, la mayoría reconoció no haberlos leído. Y cabe destacar que el hecho de que los profesores hayan participado en la elaboración de los planes no asegura que conozcan todo el contenido.

Tabla 6.54 Conozco el contenido del PETE y PAT

		PETE			PAT		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	4	1	5	2	3	5
	%	80,0%	20,0%	100,0%	40,0%	60,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	4	1	5	4	1	5
	%	80,0%	20,0%	100,0%	80,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	4	1	5	5	1	6
	%	80,0%	20,0%	100,0%	83,3%	16,7%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	5	2	7	4	2	6
	%	71,4%	28,6%	100,0%	66,7%	33,3%	100,0%
Total	Docente	17	5	22	15	7	22
	%	77,3%	22,7%	100,0%	68,2%	31,8%	100,0%

Tabla 6.55 Comparto los objetivos expresados en el PAT hacia la escuela

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	4	1	5
	%	,0%	80,0%	20,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	4	0	5
	%	20,0%	80,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	2	3	0	5
	%	40,0%	60,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	1	5	0	6
	%	16,7%	83,3%	,0%	100,0%
Total	Docentes	4	16	1	21
	%	19,0%	76,2%	4,8%	100,0%

En cuanto a los tutores poco más de la mitad admitió conocer parcialmente el PETE y algunos propósitos y actividades del PAT, la mayor familiarización está con el contenido del PAT, 70,8%, frente a un 59,3% del PETE⁹² (tabla 6.56). Esto debido a su intervención, en cierta medida, en la asignación de recursos y a que ven lo que se adquiere y hace en la escuela (incluido anualmente en los PATs).

Tabla 6.56 Conozco parte del contenido del PETE y PAT

		PETE			PAT		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	50	31	81	54	24	78
	%	61,7%	38,3%	100,0%	69,2%	30,8%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	34	15	49	39	6	45
	%	69,4%	30,6%	100,0%	86,7%	13,3%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	22	10	32	26	7	33
	%	68,8%	31,3%	100,0%	78,8%	21,2%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	41	45	86	51	33	84
	%	47,7%	52,3%	100,0%	60,7%	39,3%	100,0%
Total	Tutores	147	101	248	170	70	240
	%	59,3%	40,7%	100,0%	70,8%	29,2%	100,0%

Son principalmente los PETE de Cuauhtémoc y Francisco Rivero Nava los que *hacen referencia a las diferencias entre sus alumnos y sus familias*. Cuauhtémoc señala la variada composición étnica de la escuela y la comunidad, así como el hecho de

⁹² Aun con estos porcentajes bajos hubo tutores que no respondieron este cuestionamiento.

que los alumnos cambien constantemente debido a la pobreza e inestabilidad de los hogares, lo que ocasiona que los docentes tengan que tratar con una gran gama de conductas en el aula. La primaria Francisco Rivero Nava, por su parte, señala la variedad de alumnos que asisten a la escuela, algunos provenientes diversos estados de la República Mexicana como Puebla, Veracruz, Estado de México y Chihuahua; así como de varios municipios del estado de Hidalgo. Esto, aunado a la precaria situación económica de las familias, trae como consecuencia que la población escolar sea flotante. Se resalta también que en la escuela haya familias que hablen el nahuatl y otomí (dialectos que se hablan en México), así como alumnos que profesen diversas religiones (católica, cristianismo y testigos de Jehová). En ambos planes no se hace más referencia a las diferencias de los alumnos y sus familias.

Para contemplar las *necesidades de aprendizaje de los alumnos* en los planes escolares, las escuelas Lázaro Cárdenas, Francisco Rivero Nava y sobretudo Magisterio Digno señalan las asignaturas y puntos donde los alumnos tienen mayores deficiencias y es necesario enfocarse, así como donde hay mejores resultados. Cuauhtémoc, por su parte, no señala asignaturas en específico, sino que toma las necesidades de educación en general preguntándose el porqué los alumnos no aprenden o no adquieren los conocimientos básicos. Si concluyen que la falta de valores en la comunidad escolar es la causa, en base a ese diagnóstico planifican toda su actividad para un ciclo escolar. En general, en los PETE de las cuatro escuelas el aprendizaje es una constante y el atenderlo de cerca uno de los principales propósitos.

Las escuelas que tímidamente comienzan a detallar las fortalezas y deficiencias en el aprendizaje refieren las asignaturas donde los alumnos obtienen los más altos y bajos resultados. Por ejemplo, Francisco Rivero Nava señala a matemáticas e historia, con los más bajos porcentajes obtenidos por sus alumnos, caso contrario es español, en el cual se ven los resultados del proyecto escolar anterior que estuvo enfocado en la lectura. Para Lázaro Cárdenas las calificaciones más altas se obtienen en educación física y artística (aunque el personal señala no son reales debido a que no se desarrollan muchas habilidades artísticas ni deportivas), en cambio las calificaciones más bajas están en español y matemáticas. Por su parte, la escuela Magisterio Digno señala deficiencias en la lectura oral, dificultades para la comprensión de algunos textos, algunas deficiencias ortográficas, bajos niveles de redacción, deficiencias en el planteamiento y resolución

de problemas, falta de respeto y conocimiento a los elementos que conforman el medio ambiente e incongruencia en la concepción y práctica de valores.

Cada PETE contiene un *análisis del contexto social y de las características propias de la escuela* en base al cual se proponen acciones. La escuela Cuauhtémoc resalta su localización en una zona rural caracterizada por el machismo arraigado en los hombres y la sumisión de las mujeres. Con una población mayoritariamente trabajando en los Estados Unidos se generan problemas familiares que repercuten en la educación de los niños debido a que las madres se quedan solas al cuidado de ellos o éstos quedan al cuidado de personas que no son sus padres. Cuando las madres se quedan solas suelen pasar todo el día trabajando, abandonando prácticamente al niño dejando que parte de su educación se realice en las calles. La desintegración familiar y los niños y mujeres golpeadas son características en esta población. La relación entre docentes y tutores no es del todo buena, las madres suelen faltar el respeto a los docentes. De igual manera, la situación que los niños viven en sus casas la reflejan en la escuela y esto crea indisciplina por parte de ellos. Los tutores de esta población no suelen involucrarse en el trabajo escolar de sus hijos debido a que no tienen las aptitudes suficientes para hacerlo, por lo tanto no hay una cultura de la participación en ese sentido.

El contexto en Lázaro Cárdenas no es muy diferente al anterior y se caracteriza también por el bajo nivel económico de las familias y la desintegración familiar: madres solteras y padres de familia que emigran a Estados Unidos y ciudad de México en busca de mejores condiciones de trabajo y mejores salarios. Los conflictos intrafamiliares y los problemas de alcoholismo son muy comunes entre las familias de esta comunidad. Las diferencias ideológicas, políticas y religiosas desembocan en conflictos dentro de la escuela entre tutores. En este contexto, la comunicación entre madres/padres e hijos, docentes y madres/padres de familia y docentes-alumnos es muy difícil y escasa.

A pesar de que la escuela Francisco Rivero Nava se encuentra ubicada dentro de la capital del estado, Pachuca, su contexto es similar en muchos sentidos a los antes descritos. La zona se caracteriza por un nivel socioeconómico bajo, por el abandono de los padres que van a otras ciudades en busca de una mejora económica, madres abandonadas que cargan con la responsabilidad de sus hijos y tienen que trabajar para mantenerlos, niños que trabajan para ayudar económicamente en sus hogares, niños que se quedan solos debido al trabajo de sus padres y niños que padecen desnutrición. Las

madres y padres de familia no cuentan con educación, en algunos casos no saben ni leer, trayendo como consecuencia que los niños no sean apoyados en casa en su educación. Ante esta situación familiar es un lujo que los niños asistan de manera continua a la escuela y que los tutores se preocupen por su educación y les proporcionen el material que requieren. Todo esto afecta de forma negativa a los niños ocasionando inasistencia, indisciplina e incumplimiento de las tareas.

Por su parte, la escuela Magisterio Digno trabaja en un contexto algo diferente. Es una zona habitacional de reciente creación ubicada también en la capital del estado, habitada principalmente por maestros. En sus inicios, esta escuela se convirtió en un plantel de concentración trayendo consigo la problemática de rechazo de otras escuelas y por ende la problemática de integración para el alumnado. Hoy en día la escuela se caracteriza por el constante cambio e incremento de alumnos y docentes. Aunado al desinterés, irresponsabilidad, falta de profesionalismo de algunos docentes; la falta de cooperación de las madres y padres de familia en la educación de los hijos; la falta de estudio constante de los alumnos en casa, así como su indisciplina en la escuela; la sobresaturación de los grupos; y la inseguridad para el edificio escolar. Dentro de la escuela los docentes viven una sobresaturación de actividades distintas a las pedagógicas, como son las administrativas, económicas y sociales. Fuera de la escuela está la desintegración familiar (aunque el plan no hace mayor referencia) y la incongruencia en la concepción y práctica de valores.

2.4 Evaluación en los centros escolares

El PEC obliga a las escuelas a realizar una autoevaluación inicial de su situación y su contexto. Esta autoevaluación se incluye en el Plan Estratégico de Transformación Escolar y el llevarla a cabo depende prácticamente de la capacidad de liderazgo de la directora para involucrar a todo el personal docente. La autoevaluación se convierte en el primer paso para ingresar al PEC y es un requisito indispensable. El PEC no promueve directamente la evaluación permanente, sin embargo la autoevaluación, obligatoria cada año, es elemento indispensable para la elaboración del PAT y para la misma autoevaluación del actual curso.

Al ser la *directora* quien dirige la elaboración de los planes escolares, *su papel dentro de la evaluación* es muy importante. La directora de Cuauhtémoc, a través de sus planes escolares, promueve talleres para acercar a los docentes al proceso evaluativo y a su problemática, donde la evaluación (de aprendizajes) sea constante y no solamente cuando la marca el calendario escolar. Las sesiones con los docentes incluyen temas de seguimiento y rendimiento de los alumnos y de la evaluación como tal. En Consejo Técnico también se promueve la reflexión sobre la evaluación y su influencia en el proceso y mejor desempeño de los alumnos. La directora, durante su capacitación, abordó temas de evaluación, incluso por su cuenta ha tomado cursos sobre el tema y reconoce que la evaluación no se lleva a cabo bajo el estricto apego de sus requerimientos y que son ellos, los directivos, los encargados de desempeñar una tarea fundamental en la evaluación de la escuela y de crear conciencia entre los docentes de la labor evaluativa. A los docentes toca, por su parte, acostumbrarse a que el director evalúe su trabajo académico para mejorar los aprendizajes de los niños.

El plan escolar de Lázaro Cárdenas no hace gran referencia a la labor evaluativa, la cual promueve dentro del PAT en un conjunto de actividades cuyo propósito es observar los avances, aunque no se señala cómo se realizará ni los aspectos a evaluar, sólo que se realiza en reunión de Consejo Técnico. La directora de Francisco Rivero Nava, para la elaboración de su autoevaluación ha aplicado encuestas a tutores, alumnos y personal docente. El PETE incluye un apartado de indicadores de seguimiento y evaluación, que en realidad no establece los indicadores, sino más bien los objetivos que se persiguen y las metas, dejando un espacio en blanco para los indicadores de logro del objetivo (indicadores de resultado) y otro para el logro de las metas (indicadores de avance); considera también el aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación del plan. La directora de Magisterio Digno también aplicó encuestas a tutores, alumnos y personal docente para realizar su autoevaluación. Dentro del PAT incluye el seguimiento y evaluación para cada una de las actividades, pero caso contrario a la escuela Lázaro Cárdenas, este proyecto señala de manera concreta las acciones que se llevarán a cabo para el seguimiento y evaluación de cada una de las actividades.

Las *evaluaciones que se realizan dentro de las escuelas* coinciden en ser evaluaciones a los planes escolares, internas y participan sólo docentes y directivos. Los docentes también realizan evaluaciones dentro de sus salones de clases, los resultados los plasman en calificaciones que envían a la dirección. La evaluación interna de la

escuela no involucra en su realización a tutores ni alumnos, sin embargo, sí contienen aspectos que les conciernen y, por ejemplo en Cuauhtémoc, sus resultados sirven para mejorar el plan actual e incluir sus necesidades y el cómo puedan mejorar su actitud ante la tarea educativa. Sin embargo, como lo señala la directora de Cuauhtémoc, el plan actual y sus actividades no pueden plasmar todos los aspectos positivos que se rescatan de evaluaciones anteriores.

Las evaluaciones que los docentes conocen se llevan a cabo en la escuela son principalmente la que aplica la supervisión escolar al aprovechamiento de los alumnos, las de carrera magisterial, olimpiada del conocimiento y los exámenes parciales a alumnos. Igualmente las relativas a la normatividad, las evaluaciones a alumnos que requieren educación especial y las del proyecto de ciencia y tecnología. Por su parte, los tutores mencionaron a los exámenes como la evaluación de la que más tienen conocimiento, seguida de los trabajos que se realizan dentro de la escuela (obras). En menor medida mencionaron las evaluaciones de comportamiento o puntualidad y las realizadas a los maestros. Cabe destacar que del total de tutores encuestados (259), 122 no respondieron o afirmaron no saber qué tipo de evaluaciones se realizaban dentro de la escuela, correspondiendo este número a cerca de la mitad de los encuestados.

Las cuatro escuelas afirmaron realizar evaluaciones de sus actividades, sin embargo no pudimos contar con dichos informes, la información al respecto es la obtenida de entrevistas con las directoras. En Cuauhtémoc la directora ve la evaluación como una constante durante todo el plan escolar, centrada básicamente en los procesos de enseñanza-aprendizaje para lo que propone la creación de instrumentos de evaluación, aún no establecidos. Busca que la evaluación sea permanente y no sólo al final del ciclo o cuando lo marcan los planes de estudio, que es como se ha venido haciendo hasta ahora. A pesar de que los aspectos generalmente evaluados son los aprendizajes de los alumnos, la directora está consciente que evaluar no es poner sólo un número y de eso se debe hacer consiente a los docentes, quienes además deben aplicar otros instrumentos de evaluación como diarios, bitácoras, etc. ya que los trabajos de la evaluación se deben ir registrando y no ser sólo un trabajo final. Igualmente deben aceptar que sobre la marcha se modifiquen cosas que no están funcionando, aunque a veces eso altere el programa inicial. A pesar de que esto aún no se lleva a cabo en la escuela, la directora está en la labor de inculcar esa cultura evaluativa y así lo señala el PETE, quiere “una escuela donde la cultura de la planeación y la evaluación quede institucionalizada, que

se involucre a los padres de familia y en general a toda la comunidad escolar, en donde los intereses sean comunes y se establezcan a través de la reflexión colectiva, y en donde los fracasos o éxitos sean responsabilidad de todos” (Escuela Cuauhtémoc, PETE, 2004).

En la escuela Lázaro Cárdenas lo que se evalúa principalmente son los gastos y la aplicación de recursos, además de los aprendizajes de los alumnos, esto a final del ciclo y como lo marcan los planes de estudio, respectivamente. Para la directora de Francisco Rivero Nava evaluar es también llevar un seguimiento de todo su actuar, desde que se está elaborando el diagnóstico hasta que termina el ciclo escolar, por lo tanto, la escuela está en una constante evaluación para modificar o impulsar estrategias que aún no se han implementado. Los aspectos que incluyen las evaluaciones son informes técnicos-financieros y porcentajes de calificaciones obtenidas al término del ciclo escolar por grados y asignaturas (con sus respectivas gráficas). En la escuela Magisterio Digno se lleva a cabo un seguimiento y evaluación de las actividades y aprendizaje de los alumnos, todo debidamente registrado.

El formar parte del PEC ya hace a las escuelas susceptibles de ser evaluadas, principalmente por el mismo PEC. En entrevista con la directora de Cuauhtémoc señaló que en su escuela se han hecho evaluaciones a los estándares del programa, realizada una vez al año por el personal del PEC de Pachuca. Por su parte, las escuelas Francisco Rivero Nava, Lázaro Cárdenas y Magisterio Digno señalaron que personal del PEC aplica evaluaciones al aprendizaje de los alumnos, aunque en Lázaro Cárdenas sólo ha sido en un ciclo escolar y no ha habido evaluaciones de otro tipo. Su directora supone que el personal del PEC se entera de las acciones y actividades de la escuela por los gastos que realizan y plasman en su PAT, y no por acercarse a la escuela. Un docente de esta misma escuela comentó que hace falta una evaluación seria del PEC que incluya a varias escuelas, donde todos sepan de los resultados y conozcan la experiencia de otras escuelas, al mismo tiempo que sepan si ellos están haciendo un buen trabajo pues al enviar el proyecto a Escuelas de Calidad se regresa con correcciones, éstas se hacen y ya no saben si estuvo bien o cómo pueden mejorar. En Cuauhtémoc un profesor también considera que aún hace falta capacitación sobre cómo elaborar, aplicar y evaluar un proyecto, debido a que casi todos los conocimientos son nuevos para ellos. Les piden elaborar un proyecto, lo hacen y lo envían, pero nadie externo los apoya en la elaboración. Su proyecto se recibe y se aprueba, pero no tienen la certeza de que son

revisados porque nunca van a la escuela a supervisar ni a pedirles avances, ni a decirles qué hace falta, ni ver cómo trabajan con los alumnos.

En cuanto a los **resultados de las evaluaciones** a las escuelas, la mayoría de los docentes reconoce que no se les hacen llegar y por lo tanto los desconocen, sin embargo se muestran interesados en ellos para saber en qué están fallando. Los únicos resultados que conocen son los que a ellos competen, como por ejemplo las evaluaciones del aprendizaje de un grupo, más allá de las evaluaciones de las cuales ellos no tengan el control, no conocen los resultados. Todas las escuelas señalaron que los resultados obtenidos en las evaluaciones son tomados en cuenta para reformular los planes y actividades del siguiente curso escolar, además de que son la base de la autoevaluación posterior. Por ejemplo, en Lázaro Cárdenas estos resultados sirven para no tener que hacer, entre otras cosas, gastos inútiles; en Francisco Rivero Nava para hacer una comparación y saber cómo va avanzando o no la escuela en ciclos escolares posteriores.

3. ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE LA COMUNIDAD ESCOLAR HACIA EL PEC EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS

3.1 Satisfacción con el programa

Para que el **PEC** funcione adecuadamente un primer paso es **que la comunidad escolar lo conozca**. Principalmente fue la directora quien dio a conocer el programa a los docentes y les informó que su escuela estaba dentro, así que todos saben que su escuela forma parte del PEC (tabla 6.57), incluso quienes anteriormente laboraban en otra escuela, también dentro del Programa, fue su director quien se los comunicó. Los docentes que estuvieron en el primer año que la escuela ingresó al PEC fueron informados de él mediante una reunión donde acordaron su ingreso. Por ejemplo, en Francisco Rivero Nava la directora comentó de un programa que pretendía mejorar la calidad de la educación en la escuela, preguntó a los docentes acerca de su acuerdo para entrar y ellos aceptaron. Quienes ingresaron a la escuela cuando ya formaba parte del

PEC lo conocieron a su llegada, incluso algunos lo conocían desde antes a través de los medios de comunicación, del supervisor escolar o por comentarios de compañeros.

Tabla 6.57 Sé que mi escuela está dentro del PEC

	Docente		Tutores			Alumnos		
	Sí	Total	Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	7	7	82	1	83	92	2	94
	100,0%	100,0%	98,8%	1,2%	100,0%	97,9%	2,1%	100,0%
Lázaro Cárdenas	5	5	48	1	49	69	4	73
	100,0%	100,0%	98,0%	2,0%	100,0%	94,5%	5,5%	100,0%
Francisco Rivero N.	6	6	30	3	33	71	0	71
	100,0%	100,0%	90,9%	9,1%	100,0%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	9	9	89	1	90	170	12	182
	100,0%	100,0%	98,9%	1,1%	100,0%	93,4%	6,6%	100,0%
Total	27	27	249	6	255	402	18	420
	100,0%	100,0%	97,6%	2,4%	100,0%	95,7%	4,3%	100,0%

De los 27 docentes encuestados, 23 afirmaron conocer de qué trataba el PEC y sólo 18 haber recibido una explicación acerca de su funcionamiento, hubo quienes se abstuvieron de responder. En la escuela Cuauhtémoc es donde encontramos los porcentajes más bajos en ambas preguntas (tabla 6.58). Docentes que estuvieron en la primera reunión informativa comentan que se les dijo que el PEC consistía en otorgar beneficios económicos para poder elevar la calidad en la educación y construir, por ejemplo, aula de medios, biblioteca, comprar equipo, etc., ayudando así a elevar la calidad y el aprendizaje de los niños, así como su motivación (Francisco Rivero Nava).

En la escuela Cuauhtémoc una directora diferente a la actual inició con el Programa, habló muy bien de él a los docentes, pero no dijo exactamente en qué consistía, habló de ampliación del horario, más trabajo, trabajar con tutores, alumnos y maestros. Los docentes aceptaron entrar al Programa, aunque con cierto temor debido a una barrera que existía con la directora quien casi impuso el Programa. Un docente, de recién ingreso y que en su anterior escuela estuvo también en el PEC, señala que a él se lo plantearon como más carga de trabajo, lo que crea miedo, y hasta el día de hoy nadie le ha explicado hasta dónde lleva este proyecto. Otro docente comentó que él entendía que Escuelas de Calidad era trabajar con los niños por proyecto, en proyectos académicos que tuvieran el propósito de mejorar la calidad de la educación en muchos

ámbitos. A pesar de que a algunos docentes de Lázaro Cárdenas y Magisterio Digno se les explicó de manera general en qué consistía el PEC, no supieron especificar tareas.

Las entrevistas con los docentes arrojan como rasgos comunes que la mayoría de ellos llegaron a las escuelas cuando estas ya formaban parte del Programa, un desconocimiento total del mismo debido a ser su primera experiencia con el PEC y el temor e incertidumbre al llegar a estas escuelas porque desconocían el Programa y lo poco que habían escuchado de él eran comentarios como “horas extras, cosas nuevas” y, sobre todo, “más trabajo”.

Tabla 6.58 Conozco de qué trata el Programa y Se me especificó en qué consistía el PEC

		Conozco de que trata el PEC			Se me dijo en qué consistía		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	4	2	6	2	4	6
	%	66,7%	33,3%	100,0%	33,3%	66,7%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	5	0	5	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%	100,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	6	0	6	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	8	0	8	6	1	7
	%	100,0%	,0%	100,0%	85,7%	14,3%	100,0%
Total	Docente	23	2	25	18	5	23
	%	92,0%	8,0%	100,0%	78,3%	21,7%	100,0%

Respecto a los tutores, casi el 100% está enterado de que su escuela está dentro del PEC, 97,6% (tabla 6.57) y, al igual que con los docentes, ellos también supieron del Programa y de que la escuela pretendía ingresar a él a través de una reunión general organizada por la directora. En algunos casos también fue el maestro del grupo y el representante o comité de padres quienes les comentaron sobre el ingreso de la escuela al Programa Escuelas de Calidad, algunos más dijeron haberse enterado por otras madres y padres o por la vecina. El 87% de los encuestados dijo saber de qué trataba el Programa y el 90,4% reconoció que cuando la escuela entró al PEC se les explicó en qué consistía (tabla 6.59 -Cabe notar que de los 259 encuestados algunos no contestaron estas preguntas-). A los tutores se les dijo en una reunión que el Programa otorgaba recursos a las escuelas para que ellas lo asignaran en trabajos o cosas que necesitaran, y que su labor consistiría en ayudar a recaudar recursos económicos adicionales y así

aumentar el recurso del PEC. En las escuelas Francisco Rivero Nava, Lázaro Cárdenas y Cuauhtémoc los tutores estuvieron motivados en entrar al Programa porque éste triplicaba su aportación inicial y podían hacer muchas cosas que la escuela necesitaba (infraestructura y material didáctico), beneficiando a sus hijos con mayores oportunidades. Pero concretamente no saben en qué consiste el Programa.

Tabla 6.59 Conozco de qué trata el Programa y se me explicó en qué consistía el Programa

		Conozco de qué trata el PEC			Se me explicó en qué consistía el PEC		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Tutores	73	10	83	75	7	82
	%	88,0%	12,0%	100,0%	91,5%	8,5%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	41	7	48	48	1	49
	%	85,4%	14,6%	100,0%	98,0%	2,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	28	5	33	27	5	32
	%	84,8%	15,2%	100,0%	84,4%	15,6%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	78	11	89	75	11	86
	%	87,6%	12,4%	100,0%	87,2%	12,8%	100,0%
Total	Tutores	220	33	253	225	24	249
	%	87,0%	13,0%	100,0%	90,4%	9,6%	100,0%

En cuanto a los alumnos, al igual que con docentes y tutores, la mayoría de ellos, un 95,7%, sabe que su escuela forma parte del PEC (tabla 6.57). Las cosas cambian cuando sólo el 60% conoce sobre qué trata el Programa y el porcentaje desciende aún más cuando sólo el 48,2% de los alumnos afirma que cuando su escuela entró al PEC le dijeron en qué consistía éste. Estos resultados son muy divididos y es en las escuelas Cuauhtémoc y Lázaro Cárdenas donde se hacen más evidentes la falta de conocimiento e información del PEC entre los alumnos (tabla 6.60).

Casi la totalidad de los *docentes* reconocieron saber cuál es la *participación que el PEC exige de ellos*, dos señalaron no conocerla y tres no respondieron a esta pregunta (tabla 6.61). A pesar de estas respuestas, en entrevista con ellos pudimos notar que la mayoría no sabe exactamente las actividades que deben realizar dentro del Programa, muy pocos respondieron ante esta pregunta, la mayoría la evadió o dijo de plano desconocerla, incluso hasta el día de hoy. Quienes respondieron dijeron que como profesores dentro del PEC les correspondía mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos para que conozcan algo más y no se queden estancados con los conocimientos

básicos; conocer bien su programa de estudios e implementar estrategias de conocimiento para los niños; tratar sus dudas sobre algún tema en colegiado y apoyarse mutuamente; actualizarse y trabajar para que los niños aprovechen y utilicen los materiales adecuadamente. Un profesor de Cuauhtémoc señaló que antes de llegar a esta escuela él tenía entendido que trabajar en Escuelas de Calidad implicaba para los docentes actualización y cursos acordes a los nuevos aprendizajes que involucraba el Programa (computación, inglés, etc.), sin embargo no lo ha sentido así (todas estas respuestas las obtuvimos en las escuelas Francisco Rivero Nava y Cuauhtémoc).

Tabla 6.60 Conozco de qué trata el PEC y me dijeron de qué trataba el Programa

		Conozco de qué trata el PEC			Me dijeron de qué trata el PEC		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	43	51	94	34	60	94
	%	45,7%	54,3%	100,0%	36,2%	63,8%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	45	29	74	25	48	73
	%	60,8%	39,2%	100,0%	34,2%	65,8%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	41	29	70	42	29	71
	%	58,6%	41,4%	100,0%	59,2%	40,8%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	123	59	182	101	80	181
	%	67,6%	32,4%	100,0%	55,8%	44,2%	100,0%
Total	Alumnos	252	168	420	202	217	419
	%	60,0%	40,0%	100,0%	48,2%	51,8%	100,0%

Tabla 6.61 Conozco cuál es mi participación dentro del PEC

	Docentes			Tutores		
	Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	5	1	6	68	12	80
	83,3%	16,7%	100,0%	85,0%	15,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	5	0	5	43	5	48
	100,0%	,0%	100,0%	89,6%	10,4%	100,0%
Francisco Rivero Nava	6	0	6	27	5	32
	100,0%	,0%	100,0%	84,4%	15,6%	100,0%
Magisterio Digno	6	1	7	76	13	89
	85,7%	14,3%	100,0%	85,4%	14,6%	100,0%
Total	22	2	24	214	35	249
	91,7%	8,3%	100,0%	85,9%	14,1%	100,0%

Esta información la corroboramos en las encuestas, donde los docentes señalaron que su participación y apoyo hacia el PEC dentro de su escuela es participando en las

actividades que la escuela le solicita, pero no especificaron qué tipo de actividades. Otros respondieron que elaborando el proyecto escolar, opinando qué hace falta en la escuela, asistiendo a cursos, cuidando las cosas que se adquieren e involucrándose en el mejoramiento del aprendizaje de sus alumnos. Algunos más admitieron no saber o respondieron que ninguna. Cabe resaltar que varios profesores respondieron que su participación es activa dentro de todas las actividades, aunque no especificaron las mismas (tabla 6.62). Es importante mencionar también que más de la mitad de los docentes, 63%, no tenía conocimiento y experiencia en las actividades que implica el PEC (tabla 6.63) y esto lo corroboramos en las entrevistas donde la mayoría reconoció que muchas de las cosas que ahora viene realizando la escuela le eran/son desconocidas, como por ejemplo la planeación, el uso del nuevo material para sus clases (cintas de audio y video y computadoras), etc. Algunos reconocieron su temor ante el Programa porque les implicaba cosas nuevas con las cuales nunca habían trabajado y eso provocó apatía hacia el Programa.

Casi todos los docentes, 92,3%, admiten que las *actividades* que realizaban antes de que la escuela entrara al PEC se han visto modificadas (tabla 6.64). En entrevista, la mayoría coincidió en que ahora tienen un poco más de trabajo, no obstante no notan una gran diferencia en cuanto al trabajo *que realizan* otras escuelas. Algunos pensaron que al estar en Escuelas de Calidad estarían dirigidos por especialistas, tendrían el apoyo continuo de personas externas que los guiarían sobre aspectos a desarrollar en la escuela para formar diferentes tipos de alumnos pero, salvo por algunos cursos extra que realizan ellos, casi es lo mismo que en las demás escuelas. Sin embargo, notamos que al no saber los docentes cuál es su labor dentro del PEC no consideran que sus actividades se vean modificadas en relación con las escuelas que no están dentro de él. Para algunos docentes es satisfactorio el trabajo, pero otros lo ven como trabajo extra innecesario por el exceso de papeleo y llenado de documentos e información que les piden de un día para otro, lo que resta tiempo de trabajo en el aula e impide terminar bien los contenidos. Además, ven el trabajo extra como no remunerado, pues siguen percibiendo el mismo salario y no hay ningún estímulo para ellos. En consecuencia, además de haber más trabajo también hay más responsabilidades.

En Cuauhtémoc, por ejemplo, los primeros días del PEC la jornada se extendía de las 13:00 hasta las 15:00 hrs. Se saturaba a los docentes con cursos y eventos con los tutores, llegando al punto donde los docentes se cansaron y revelaron, siendo necesaria

la intervención del personal del PEC estatal quienes les explicaron un poco más sobre el Programa. Sólo así las cosas mejoraron y al día de hoy el trabajo es el normal.

Tabla 6.62 ¿Cómo es mi participación dentro del PEC?

Actividades	Docentes
En las actividades que me solicite la escuela	5
Elaborando el proyecto	3
Opinando qué hace falta en la escuela	2
Involucrándome en aprendizaje de mis alumnos	1
Asistiendo a cursos	1
Cuidando lo que se adquiere	1
Ninguna	1
No sé	2
No contestaron	5
* Tengo una participación activa en las actividades	6
Total	27

Tabla 6.63 Tenía conocimiento y experiencia en las tareas y actividades que implica el PEC

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	3	4	7
	%	42,9%	57,1%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	4	1	5
	%	80,0%	20,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	0	6	6
	%	,0%	100,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	3	6	9
	%	33,3%	66,7%	100,0%
Total	Docentes	10	17	27
	%	37,0%	63,0%	100,0%

Tabla 6.64 He visto mis actividades modificadas a raíz de que la escuela entró al PEC

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Docentes	5	2	7
	%	71,4%	28,6%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	5	0	5
	%	100,0%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	6	0	6
	%	100,0%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	8	0	8
	%	100,0%	,0%	100,0%
Total	Docentes	24	2	26
	%	92,3%	7,7%	100,0%

Cuando cuestionamos a los *tutores* sobre la participación que el PEC les exige el 85,9% afirmó conocerla (tabla 6.61). Sobresalió que para ellos participar en el PEC es dar apoyo económico, sin embargo en “Magisterio Digno” los tutores se han quejado por esta aportación económica debido a que la consideran un poco elevada. En segundo lugar señalaron el apoyo en actividades, como son las faenas o las rifas, seguido de atender la educación de sus hijos y asistir a las reuniones (tabla 6.65). Cabe resaltar que en las entrevistas, los tutores señalaron igualmente a las aportaciones económicas y a las faenas como las principales actividades que realizan ellos dentro del PEC.

Tabla 6.65 ¿Cuál es el apoyo o participación que me pide el PEC dentro de la escuela?

Apoyo o participación que me pide el PEC	Tutores
Económico	127
Apoyo en actividades (faenas, rifas, etc.)	60
Estar al pendiente/atender la educación de mi hijo	34
Asistir a las reuniones	25
Varios (puntualidad e higiene de los niños, que asistan a clases, que cuenten con su material de trabajo)	4
Formar parte de los acuerdos que se toman	3
No lo sé	3
Unión entre padres	1
No contestaron	35

En cuanto a los *alumnos*, a pesar de que la mayoría, un 86,9%, dijo sentirse tomado en cuenta en el Programa, es de destacarse el 13,1% que opina lo contrario (tabla 6.66). Este porcentaje podemos atribuirlo, en parte, a que la mayoría de ellos no sabe exactamente cuál es su papel dentro del Programa, ya que al preguntarles acerca de su participación dentro del mismo la mayoría no respondió a esta pregunta (294 alumnos de 422 encuestados). Entre las respuestas que obtuvimos la que más sobresale es que participan en las actividades que les pide la escuela, aunque tampoco especifican qué tipo de actividades. Le siguen el utilizar el material y equipo con que cuenta la escuela, haciendo sus tareas y hablando más con sus maestros. Señalaron que como parte de sus actividades la escuela les pide principalmente que participen en bailes, efemérides y deportes. La tabla 6.67 muestra las actividades mencionadas.

Tabla 6.66 Siento que se me toma en cuenta dentro del PEC

		Sí	No	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	78	10	88
	%	88,6%	11,4%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	37	9	46
	%	80,4%	19,6%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	35	5	40
	%	87,5%	12,5%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	101	14	115
	%	87,8%	12,2%	100,0%
Total	Alumnos	251	38	289
	%	86,9%	13,1%	100,0%

Tabla 6.67 Actividades en las que me pide la escuela participar

Actividades	Alumnos
Bailables	168
Efemérides	114
Deportes	96
Concursos	47
Desfiles	46
Canto	40
Participar en las clases	29
Poesías	27
Teatro	21
Excursiones	16
Aseo	16
En diversos programas	15
En las actividades de Ciencia y Tecnología	15
En la biblioteca	14
Ajedrez	7
Varias (cumpliendo con mi material escolar, en talleres, aula de medios, periódico mural, faenas, cooperaciones, conferencias, kermes, etc.)	45
No participo	9
No contestaron	14

A pesar de que la encuesta reveló que casi la totalidad de los docentes están contentos con que su escuela esté dentro del PEC (88,5%), el porcentaje de docentes que admitió querer *que su escuela siga dentro del Programa* se redujo a un 80% (tabla 6.68 y 6.69). Las entrevistas arrojaron resultados similares y quienes consideran que su experiencia ha sido buena en el Programa optan por seguir en él, sin embargo el que el PEC implique más trabajo y mucho papeleo hace que algunos docentes ya no quieran seguir en el Programa, aunado a que el Programa no es lo que ellos esperaban.

Algunos docentes, principalmente quienes están a gusto con el **PEC**, admitieron que actualmente **su motivación** respecto a él es mayor debido a que acceden a más recursos, lo que beneficia el proceso de enseñanza-aprendizaje y hace crecer a la escuela en todos los aspectos. El PEC ha logrado que algunos docentes adquieran un mayor compromiso y encuentren en la escuela un ambiente laboral de responsabilidad y equidad. En cambio hay quienes consideran que su motivación a participar en el PEC ha disminuido debido a que carecen de un estímulo económico, aunado a los constantes desacuerdos entre el comité de padres de familia, dirección y docentes, así como la disminución del recurso económico. Un docente atribuyó su poco ánimo hacia el PEC debido a que al estar finalizando otra carrera no tenía tiempo suficiente para dedicarle al Programa. Otro más reconoció que al inicio del Programa no sabía exactamente cómo y qué debía hacer él como docente y que aún al día de hoy tenía dudas.

Tabla 6.68 Me agrada que mi escuela esté dentro del PEC

	Docentes %			Tutores %		
	Sí	No	Total	Sí	No	Total
Cuauhtémoc	6	1	7	82	0	82
	85,7%	14,3%	100,0%	100,0%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	4	1	5	48	1	49
	80,0%	20,0%	100,0%	98,0%	2,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	5	0	5	30	2	32
	100,0%	,0%	100,0%	93,8%	6,3%	100,0%
Magisterio Digno	8	1	9	73	11	84
	88,9%	11,1%	100,0%	86,9%	13,1%	100,0%
Total	23	3	26	233	14	247
	88,5%	11,5%	100,0%	94,3%	5,7%	100,0%

Tabla 6.69 Me gustaría que mi escuela siguiera dentro del PEC

	Docentes %				Tutores %			
	Sí	No	Me da igual	Total	Sí	No	Me da igual	Total
Cuauhtémoc	5	1	1	7	77	1	3	81
	71,4%	14,3%	14,3%	100,0%	1,2%	1,2%	3,7%	100,0%
Lázaro Cárdenas	4	1	0	5	43	1	4	48
	80,0%	20,0%	,0%	100,0%	89,6%	2,1%	8,3%	100,0%
Francisco Rivero N.	5	0	0	5	30	0	4	34
	100,0%	,0%	,0%	100,0%	88,2%	,0%	11,8%	100,0%
Magisterio Digno	6	1	1	8	64	11	11	86
	75,0%	12,5%	12,5%	100,0%	74,4%	12,8%	12,8%	100,0%
Total	20	3	2	25	214	13	22	249
	80,0%	12,0%	8,0%	100,0%	85,9%	5,2%	8,8%	100,0%

En cuanto a los tutores encuestados, más del 90% mostró su agrado por que la escuela forme parte del PEC, porcentaje mayor respecto a los docentes. Cabe resaltar que en tres de las escuelas casi la totalidad de los tutores están contentos con que su escuela esté dentro del PEC, pero es en “Magisterio Digno” donde el porcentaje desciende a un 86,9% (tabla 6.68). Siguiendo con esta misma tendencia, notamos que un porcentaje elevado de los tutores encuestados en las escuelas Cuauhtémoc, Lázaro Cárdenas y Francisco Rivero Nava quisieran que su escuela siguiera dentro del Programa (95,1%, 89,6% y 88,2% respectivamente), caso contrario al de los tutores de Magisterio Digno donde el porcentaje desciende a un 74,4%. Resaltamos el porcentaje de tutores al que le da lo mismo que su escuela siga o no dentro del Programa, llegando a ser en algunas escuelas un porcentaje mayor o igual al que no quisiera que su escuela siguiera en él. De manera general, nos encontramos con un 5,2% que no quisiera que la escuela siguiera en el PEC frente a un 8,8% que le da igual (tabla 6.69).

Quienes desearían que la escuela no siguiera más en el Programa lo atribuyen principalmente a cuestiones económicas, pues consideran se les pide aportar mucho dinero, el cual ellos no tienen. En comunidades como Lázaro Cárdenas, por ejemplo, donde la mayoría de la población se dedica al campo y gana en promedio \$50.00 (cincuenta pesos) al día, les es imposible cumplir con las exigencias económicas del PEC. Otra razón de los tutores para no seguir en el PEC es que sus hijos están por salir de la escuela y no disfrutarán de los beneficios. Sin embargo, quienes muestran su interés a continuar en el Programa lo atribuyen a que éste es una oportunidad para que sus hijos y la escuela mejoren. Algunos tutores no piden que la escuela abandone por completo el Programa, sino simplemente lo dejen durante un par de años durante los cuales la escuela adquiera aquello que no ha podido por no estar permitido con el PEC.

Muchos tutores consideran que su motivación hacia el PEC es la misma desde que iniciaron al día de hoy, y es una motivación positiva. Para otros su motivación ha aumentado porque ven los resultados del Programa y se nota el apoyo a la escuela que año con año realiza cosas nuevas y mejoras. En cambio, hay quienes consideran que su motivación hacia el PEC ha disminuido y lo atribuyen principalmente a la reducción de recursos. El caso de Magisterio Digno resulta particular, pues aquí encontramos el porcentaje más alto de inconformidad respecto a la continuidad en el Programa, un 12,8%; los tutores lo atribuyen a que, además de ser mucho el recurso económico que piden, no se les dan a conocer los recursos que llegan ni en qué se gastan, ni qué se va a

hacer. En entrevista con algunos tutores confirmamos estos resultados en las cuatro escuelas, ya que al inicio del Programa la mayoría se mostraba motivado en participar y con el paso de los años la motivación fue disminuyendo debido a la reducción del recurso económico a la escuela y a su propia falta de recursos, y no tanto por el trabajo que se ha venido realizando en las escuelas.

Para los alumnos, la encuesta nos muestra que la mayoría de ellos, un 85,2%, quisiera que su escuela siguiera en el PEC y sólo el 8% quisiera que su escuela saliera de él. Pero también cabe destacar que al 12,9% les da igual que su escuela siga o no en el Programa. La tabla 6.70 nos muestra estos resultados por escuela.

Tabla 6.70 Quiero que mi escuela siga en el PEC

		Sí	No	Me da igual	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	85	0	9	94
	%	90,4%	,0%	9,6%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	59	4	11	74
	%	79,7%	5,4%	14,9%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	69	0	2	71
	%	97,2%	,0%	2,8%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	145	4	32	181
	%	80,1%	2,2%	17,7%	100,0%
Total	Alumnos	358	8	54	420
	%	85,2%	1,9%	12,9%	100,0%

La mayoría de los docentes considera que las actividades que realizan en el PEC se reflejan básicamente en la infraestructura y es ahí donde se nota principalmente la mejora en la escuela: en el edificio escolar, en los jardines, en los sanitarios, en el aula de Ciencia y Tecnología y biblioteca. Otros ven las mejoras en el material escolar y algunos más en el aprendizaje de los alumnos (tabla 6.71). Sin embargo el fin último de Escuelas de Calidad es reflejar el esfuerzo en la educación de los niños, en este sentido la mayoría de los docentes considera que el PEC está contribuyendo a su educación, pero sólo el 30,4% de los encuestados está muy de acuerdo en eso y el 47,8% simplemente está de acuerdo, resalta un 21,7% que considera que el PEC no ayuda a mejorar la educación de los niños. Es en las escuelas localizadas en las zonas rurales donde los docentes consideran que el PEC no está ayudando a mejorar la educación, en cambio en las escuelas localizadas en la ciudad de Pachuca todos los docentes

coincidieron en que sí contribuye a una mejor educación (tabla 6.72). En entrevista, una profesora de Cuauhtémoc señaló que el PEC sí puede ayudar a mejorar los aprendizajes de los niños, pero a largo plazo, porque ahora han comenzado a trabajar con infraestructura (buenas aulas, mobiliario, etc.), lo cual es indispensable si hablamos de un bienestar, ya de ahí viene la capacitación, la preparación del docente para trabajar con los niños y para saber cómo utilizar lo que obtienen con Escuelas de Calidad.

Tabla 6.71 ¿En qué percibo que ha mejorado la escuela ahora que está en el PEC?

Mejoras	Docentes
Infraestructura	11
Aprendizaje	7
Material escolar	7
Hay cursos adicionales	1
Proyección hacia el exterior	1

Tabla 6.72 Considero que el PEC está realmente contribuyendo a mejorar la educación

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Docentes	0	4	2	6
	%	,0%	66,7%	33,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Docentes	1	1	3	5
	%	20,0%	20,0%	60,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Docentes	4	2	0	6
	%	66,7%	33,3%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Docentes	2	4	0	6
	%	33,3%	66,7%	,0%	100,0%
Total	Docentes	7	11	5	23
	%	30,4%	47,8%	21,7%	100,0%

Encontramos un acuerdo entre la mayoría de los tutores en que las *actividades que lleva a cabo la escuela cumplen con sus expectativas*, un 66,7% se mostró de acuerdo y sólo el 12,2% muy de acuerdo, destaca un 6,9% que dice no saber qué tipo de actividades realiza la escuela (tabla 6.73). Al igual que con los docentes, los tutores consideran que las principales aportaciones del PEC y mejoras en la escuela se reflejan en las instalaciones, seguidas del aprendizaje y el mobiliario y equipo. Sin embargo también reconocieron las nuevas clases como computación o ciencia y tecnología (tabla 6.74). Pero a pesar de las actividades que lleva a cabo la escuela y de los aspectos en que ellos perciban las mejoras del Programa, más de la mitad de los tutores, un 59,3%,

están de acuerdo en que el PEC contribuye a mejorar la educación de sus hijos/as y un 32,5% están muy de acuerdo en ello (tabla 6.75).

En entrevista con tutores, el sentir general es que la escuela ha mejorado mucho en cuanto a instalaciones, y que el recurso del PEC les ha permitido iniciar y/o terminar obras que se venían realizando en la escuela (baños, dirección, biblioteca, bardas, etc.), y adquirir mobiliario y equipo nuevo como computadoras y material audiovisual. Con esto los tutores notan el beneficio reflejado en el aprendizaje de sus hijos, pues ahora las clases se apoyan en material de video, hay clases de computación y ciencia y tecnología, hay temas que se tratan con más confianza, y los docentes se actualizan. En escuelas como Cuauhtémoc, los tutores señalaron que ahora notan mayor comunicación con los maestros, y a raíz de las pláticas sobre la relación madres/padres/hijos con la psicóloga, están más consientes de que deben estar al pendiente de sus hijos y su educación.

Tabla 6.73 Las actividades escolares que se llevan a cabo anualmente, cumplen mis expectativas

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No sé qué actividades realiza	Total
Cuauhtémoc	Tutores	11	53	10	0	5	79
	%	13,9%	67,1%	12,7%	,0%	6,3%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	6	29	7	0	5	47
	%	12,8%	61,7%	14,9%	,0%	10,6%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	6	25	0	0	3	34
	%	17,6%	73,5%	,0%	,0%	8,8%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	7	57	14	4	4	86
	%	8,1%	66,3%	16,3%	4,7%	4,7%	100,0%
Total	Tutores	30	164	31	4	17	246
	%	12,2%	66,7%	12,6%	1,6%	6,9%	100,0%

Tabla 6.74 ¿En qué percibo ha mejorado la escuela a raíz de su ingreso al PEC?

Mejoras	Tutores
Mejores instalaciones	78
En el aprendizaje	29
Mejor mobiliario y equipo	29
Enseñan cosas nuevas (ciencia y tecnología y computación)	16
Maestros/as más capacitados	3
Hay una mejor organización	3
Proyección de la escuela hacia el exterior	2
Hay más atención a las madres y padres de familia	2

Tabla 6.75 El PEC realmente está contribuyendo a mejorar la educación de mi hijo/a

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Tutores	30	48	1	0	79
	%	38,0%	60,8%	1,3%	,0%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Tutores	21	23	3	0	47
	%	44,7%	48,9%	6,4%	,0%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Tutores	11	19	3	0	33
	%	33,3%	57,6%	9,1%	,0%	100,0%
Magisterio Digno	Tutores	17	54	11	2	84
	%	20,2%	64,3%	13,1%	2,4%	100,0%
Total	Tutores	79	144	18	2	243
	%	32,5%	59,3%	7,4%	,8%	100,0%

En cuanto a los alumnos, poco más de la mitad de los encuestados, un 51,7%, está muy de acuerdo con las actividades que su escuela ha venido llevando a cabo en los últimos años, un 37,9% simplemente manifestó estar de acuerdo y un 10,4% señaló no estar a gusto con las actividades. Es en Magisterio Digno donde hay más alumnos contentos con las actividades de su escuela, superando con un porcentaje importante a las demás escuelas (tabla 6.76). Al igual que los docentes y los tutores, la mayoría de los alumnos percibe el mejoramiento de su escuela en la infraestructura y en el aspecto material, en menor medida mencionaron aspectos relacionados con la enseñanza que reciben y su educación. Concretamente ellos ven el beneficio del Programa en que la escuela cuenta con computadoras y que reciben clases de computación (tabla 6.77).

Tabla 6.76 Me agradan las actividades que realiza la escuela ahora que estamos en el PEC

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total
Cuauhtémoc	Alumnos	44	44	4	2	94
	%	46,8%	46,8%	4,3%	2,1%	100,0%
Lázaro Cárdenas	Alumnos	34	29	10	2	75
	%	45,3%	38,7%	13,3%	2,7%	100,0%
Francisco Rivero Nava	Alumnos	28	33	7	3	71
	%	39,4%	46,5%	9,9%	4,2%	100,0%
Magisterio Digno	Alumnos	112	54	14	2	182
	%	61,5%	29,7%	7,7%	1,1%	100,0%
Total	Alumnos	218	160	35	9	422
	%	51,7%	37,9%	8,3%	2,1%	100,0%

Tabla 6.77 ¿En qué noto la mejoría de mi escuela ahora que está en el PEC?

Mejoras	Alumnos
Infraestructura (Salones nuevos, biblioteca, la escuela se ve mejor, hay aula de medios, baños nuevos, laboratorio, andadores, bancas y mesas, y la dirección)	242
Materiales (Computadoras, equipo de trabajo, más libros y muchas cosas nuevas)	131
Nuevas actividades (Ciencia y Tecnología, computación y rincón de lectura)	89
Otros (Excursiones, áreas verdes y terapias con psicólogos)	36
Mejor educación	13
No sé	8

La mayoría de los docentes coincidieron en que *lo mejor del PEC* es el recurso económico que dan a la escuela, seguido por la infraestructura y el material. El que el PEC contribuya a mejorar la educación de los niños apareció hasta el cuarto lugar. Otros aspectos positivos son el apoyar a lo que realmente necesita la escuela, la implantación de nuevos proyectos como el de Ciencia y Tecnología, la oportunidad que da a los niños de gozar de privilegios que otras escuelas no tienen o a los que no tendrían acceso debido a sus escasos recursos económicos, además de los avances en el trabajo en equipo y en el apoyo a la labor docente. Por el contrario, señalaron como principales *aspectos negativos* la inflexibilidad para cambiar los recursos de los apartados hacia otras necesidades, los trámites burocráticos que conlleva el Programa y la disminución de los recursos año con año. Además que es un Programa para pocas escuelas, que no se refleja en el aprendizaje de los alumnos, que en cierta manera somete a los docentes con respecto a los tutores, que los tutores no conocen bien el Programa y crea desconfianza entre ellos y que no valora el trabajo de los docentes para alcanzar las metas y no les otorga un mejor salario.

En entrevista con los docentes, de las cosas buenas del Programa resaltaron el que las escuelas PEC, a diferencia de las demás, cuentan con más recursos económicos y tengan más material didáctico para trabajar con los alumnos, a lo que algunos señalaron que así las clases son más dinámicas. Otro beneficio es la infraestructura y la mejora del edificio escolar, así como la tecnología que ha llegado a las escuelas, pues ahora los niños aprenden computación. Algunos señalan que el PEC ha traído beneficios tanto para la escuela como para los alumnos, siendo estos últimos los más beneficiados debido a que aprenden cosas nuevas con lo que se adquiere. En cuanto a lo negativo mencionaron la escasez de resultados reflejados en los aprendizajes de los alumnos, la falta de apoyo de los tutores en la educación, el poco interés por parte de los alumnos

(principalmente en Cuauhtémoc, Francisco Rivero Nava y Lázaro Cárdenas), y que no se informe sobre los resultados y avances en el Programa por parte de las autoridades.

La visión de los tutores es similar a la de los docentes ya que también resaltan el aspecto económico como el principal beneficio que el PEC ofrece. Sin embargo, el que el PEC ayude a mejorar la educación de sus hijos fue considerado como su segunda mejor cualidad, seguida, por poca diferencia, del mejoramiento de la escuela. Otros aspectos positivos que sobresalieron fueron las clases nuevas que hay en la escuela y el material y equipo. En menor medida encontramos el que el PEC contribuya a la capacitación continua de los maestros; las pláticas que ellos reciben (tutores); la relación que se da entre docentes, madres/padres y alumnos; la motivación que este Programa significa para los alumnos; y el que la escuela se dé a conocer como una de las mejores. Resaltamos algunas respuestas que nos muestran la correlación que los tutores perciben entre el apoyo económico y la educación de sus hijos, como por ejemplo “los recursos económicos para construir anexos que benefician otro tipo de aprendizaje” o “el apoyo para que la escuela cuente con lo necesario para que los niños aprendan”.

Los aspectos negativos que los tutores señalaron del PEC fueron muy pocos, incluso la mayoría no señaló algo negativo. La respuesta que más sobresalió fue que exige muchas cooperaciones, aspecto principalmente resaltado en Magisterio Digno, seguida de que no se sabe aprovechar el recurso (igualmente en Magisterio Digno) y que en algún momento el Programa desaparecerá. Otros aspectos señalados son el desconocimiento por parte de muchos de las exigencias del Programa, el poco provecho que se hace del material adquirido, los pocos resultados reflejados en la educación de los alumnos, los límites en la aplicación del recurso, la disminución del recurso económico año con año y que este apoyo no sea para todas las escuelas.

En entrevista con los tutores también resaltaron como el principal beneficio del PEC el aspecto económico. Agregaron que ese recurso ayuda a adquirir más material para la escuela y mejora la infraestructura escolar. Por el lado educativo, mencionaron las nuevas clases que se les dan a los alumnos. En cuanto a aspectos negativos, la mayoría no ve cosas malas al Programa, salvo las aportaciones que tienen que hacer, las cuales en ocasiones son excesivas para el salario que la mayoría de ellos percibe.

CAPÍTULO 7

VALORACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

INTRODUCCIÓN

En los capítulos 4 y 5 describimos y analizamos aspectos del diseño del Programa Escuelas de Calidad que tuvieron que ver con su pertinencia lógica, idoneidad del programa respecto del problema y la adecuación del sistema de gestión. Asimismo describimos y analizamos también aspectos de su puesta en marcha en las escuelas primarias donde nos enfocamos en el contexto sociocultural y escolar, la gestión dentro de las escuelas, la participación social, los planes escolares y la perspectiva de la comunidad escolar hacia el programa. Una vez realizado dicho análisis pudimos extraer algunos factores que resaltan en la elaboración de políticas públicas educativas en México, así como algunos más que facilitan y dificultan el diseño propio del programa y de su implementación. En ese tenor, en este capítulo nos enfocamos en la valoración global del programa y las escuelas.

En primer lugar exponemos la valoración de aquellos lineamientos que han guiado la formulación de políticas educativas en México y que impactan directamente los programas educativos. Estos tienen que ver con cuestiones no propiamente nacionales, sino más bien internacionales que México adopta como propias, su conocimiento nos ayuda a entender el camino que han transitado las políticas en México. Destacamos aquí el apego a argumentos internacionales, a temas que se toman como prioritarios en la agenda educativa como es la calidad y equidad, el reto de generar congruencia en las acciones educativas del país y de generar políticas innovadoras.

En segundo lugar valoramos cuestiones propias del diseño del programa y detectamos la influencia de aspectos que afectan de manera positiva y negativa el diseño del programa. Estos tienen que ver con cuestiones técnicas tanto a nivel federal como local. La valoración se realiza en torno a contar con un diagnóstico propio del programa,

que técnicamente esté bien diseñado y que a nivel local se realicen las adecuaciones pertinentes a su contexto y población objetivo. En el entendido de que el programa es de corte federal pero que permite su adecuación a nivel local, encontramos los puntos fuertes en el diseño federal que guía la implementación a nivel local. Sin embargo las inconsistencias las localizamos a nivel local donde no se adecua el programa a las necesidades y contexto de su población objetivo, además de que la falta de un diagnóstico propio del programa también se muestra como un elemento inconsistente en el diseño.

Valoramos también los factores que han facilitado y dificultado la puesta en marcha del programa. Los criterios que tomamos en cuenta fue que las escuelas contaran con las condiciones básicas para implementar actividades innovadoras y pudieran comenzar a trabajar de una manera distinta al modelo rígido y tradicional, estas acciones tienen que ver con infraestructura y materiales necesarios, un personal con la formación adecuada y ámbitos en los que tienen poder de decisión. Otro criterio tiene que ver con la organización en la escuela y si se atiende a la diversidad del alumnado así como si responde al contexto, y si se estimula y facilita la participación de la comunidad escolar. Encontramos en los factores que tienen que ver con aspectos materiales aquellos que están ayudando a facilitar el programa o al menos presentan las condiciones básicas para que nuevas acciones pedagógicas se puedan implementar en la escuela. Pero encontramos en cuestiones culturales y contextuales de la comunidad escolar aquellos factores que impiden que las acciones se lleven a cabo de acuerdo a lo estipulado y esperado por el programa, y que frenen el impulso e implementación de nuevas acciones que impacten en lo pedagógico.

Por último, realizamos una valoración a lo que ha sido la función y la práctica evaluativa dentro de los centros escolares en el marco del PEC. Valoramos aquellos factores que han estado favoreciendo la práctica evaluativa y que tienen que ver con su obligatoriedad para acceder al programa, así como la formación previa de las directoras en temas evaluativos. Los factores que dificultan el desarrollo de una evaluación formal e integral tienen que ver con los factores arraigados al concepto e idea tradicional de evaluación.

1. LINEAMIENTOS QUE GUÍAN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO

1.1 El apego a las recomendaciones internacionales

La elaboración del “Plan de Once Años” (1958-1964) supuso no sólo el inicio de la planificación educativa en México, sino también la influencia de organismos internacionales en cuestiones educativas. En ese entonces fueron la OCDE y la UNESCO quienes sugirieron pautas. En los noventa, bajo la agenda de organismos internacionales como la UNESCO, OEA, OEI o el BM se introdujo en la agenda política el tema de la modernización educativa anclando temas como la descentralización, la participación social, la renovación curricular y la actualización de maestros; convirtiéndose a partir de entonces en el punto central de la política educativa en México. En esta misma década bajo sugerencias internacionales también se pusieron en marcha programas sociales dirigidos a grupos desfavorecidos y que involucraban a varias secretarías y cuyas medidas abarcaban los ámbitos de educación, salud y vivienda. Los programas educativos también comenzaron a trabajar en la línea de la equidad mediante la implementación de programas compensatorios con el propósito de mejorar la calidad de la educación primaria en aquellas regiones indígenas, rurales y semiurbanas con altos índices de marginación social y económica en los estados con mayor rezago educativo.

Igualmente hoy en día en la agenda de política educativa encontramos los acuerdos de convenciones internacionales como las de Jomtien en 1990 o las del Foro Mundial de Educación en 2010 en Dakar. Tanto estas convenciones como los organismos internacionales mencionados en el párrafo anterior hacen énfasis en la mejora de la calidad educativa y realizan propuestas que los países deben seguir para formar parte de cierto grupo selecto o ser acreedores a ciertos beneficios (económicos principalmente). Aunque los planes y programas nacionales no hacen referencia explícita a los acuerdos y compromisos establecidos en reuniones y por organismos internacionales, es un hecho que esas propuestas son la base de la política educativa mexicana.

A nivel internacional es una exigencia la universalización de la educación, la equidad y la calidad educativa. Igualmente se pide a los gobiernos insertar los planes

nacionales dentro del marco de un esfuerzo más amplio de desarrollo y lucha contra la pobreza (Progres, Oportunidades). No determinan acciones específicas, más bien dan son pautas y cursos de acción para que los propios gobiernos las definan, las incluyan en sus planes nacionales y las apliquen en su país. Dan estrategias y recomendaciones de carácter universal. Plantean una visión amplia para hacer frente a la problemática educativa donde los planes se inserten dentro de los esfuerzos de desarrollo y de lucha contra la pobreza en el país, y sean elaborados mediante procesos transparentes y democráticos. Piden a los gobiernos federales flexibilizar los marcos normativos para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas respondan a las condiciones específicas del medio local y regional. La voluntad política es también importante para el impulso de estas acciones.

Las propuestas de solución a las problemáticas educativas nacionales siempre han buscado ser congruentes con las recomendaciones que a nivel internacional marcan las instituciones o las declaraciones mundiales sobre educación. En las últimas décadas las recomendaciones internacionales giran en torno a la equidad y calidad educativa, en torno a la gestión y la administración de los centros y la evaluación, el uso de las tecnologías. Así que la entrada de muchos de los programas educativos nacionales en la agenda de gobierno tiene sus antecedentes en recomendaciones internacionales y en estudios e investigaciones también internacionales, y en menor medida nacional.

El intentar formular y aplicar estrategias homogéneas sería un error y un obstáculo para lograr los objetivos de la EPT debido a la diversidad de cada país. Así que los diagnósticos al interior de cada país y cada estado y el análisis de las problemáticas con sus respectivos afectados e interesados son esenciales para lograr los objetivos establecidos a nivel internacional. Y así estar seguros que las políticas y acciones que se diseñan e implementan responden de manera precisa a la población objetivo que se pretende atender.

1.2 La equidad y la calidad como bandera de las políticas educativas

El discurso general sobre la educación, tanto a nivel internacional como nacional, se ha centrado en el logro de una educación equitativa, equidad que indudablemente va acompañada de la calidad. La equidad se ha convertido en una condición indispensable

para hablar de calidad. Estos dos términos se han vuelto inseparables en cualquiera de las propuestas educativas que se han hecho. La equidad se ha manifestado y ha quedado ya plasmada en documentos y acuerdos internacionales como condición indispensable para que exista calidad. Esta idea ha sido a su vez asumida por los gobiernos mexicanos y ha quedado también establecida en los Programas Nacionales de Educación: atención diferenciada a los grupos vulnerables, concentrarse en las zonas y centros educativos de mayor pobreza para lograr su mejoramiento continuo.

A raíz de que las políticas educativas no tomaran en cuenta la diversidad del país y de que los mejores servicios se destinaran a las zonas de mejor acceso, actualmente el énfasis está en las poblaciones ubicadas en las zonas marginadas o rurales. Su inclusión en la educación, no solo en cobertura sino también en la calidad es asunto relevante en el discurso. Esta desigualdad en la calidad de los servicios educativos se presenta como un obstáculo que ha impedido que con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, se tengan las mismas oportunidades de aprendizaje. El énfasis está puesto en que los estudiantes no solo asistan a la escuela, sino que realmente aprendan.

Como lo señalamos en el apartado anterior, México tiende a seguir al pie de la letra las sugerencias internacionales y participar también en pruebas internacionales, siendo la más relevante la prueba PISA de la OCDE. Los resultados en las pruebas internacionales no han resultado nada favorecedores y han destacado bajos niveles, en general, de las zonas rurales, señalando que el vivir en estas zonas ha influido negativamente en la asistencia a la escuela y por ende en los resultados. Se ha criticado también al gobierno por concentrar los mejores recursos, tanto económicos como humanos y materiales, en las regiones de fácil acceso. Así que ahora se exige el diseño de programas que destinen recursos a regiones marginadas y rurales. Por lo tanto, la consigna es que la educación debe ser igual a la de los grupos favorecidos hoy en día, entendiendo como grupo normativo a la población que ha disfrutado de los beneficios de la educación y de los mayores recursos hasta el día de hoy, es decir, las zonas urbanas.

Así entonces, en base al principio de equidad se opta por brindar una atención preferencial a los centros educativos que se ubican en las zonas rurales y urbano-marginales, además de otorgar apoyos complementarios a los alumnos de menores

recursos, tales como becas u otros estímulos, para ayudar a cubrir los gastos indirectos de la educación. Es adecuado adoptar estas problemáticas internacionales que México también sufre, sin embargo es necesario adecuarlas a las condiciones reales que vive el país y en base a ellas generar acciones de cambio.

1.3 ¿Cómo definir la calidad? Hacia una definición de calidad

El término calidad ha resultado siempre difícil de definir, varias son las definiciones de este término desde la perspectiva de los docentes, directivos, alumnos o madres y padres de familia. Los documentos oficiales han propuesto sus propias definiciones de calidad, mismas que han dado lugar a las diversas políticas educativas de las últimas décadas. En esta tesis nos hemos enfocado en esas definiciones y en los elementos que contienen.

Los primeros discursos sobre calidad educativa en los años noventa señalaban que para que una educación fuera de calidad ésta debía satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, las cuales abarcan tanto herramientas esenciales para el aprendizaje como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas; así como los contenidos básicos de aprendizaje que son los conocimientos teóricos y prácticos y los valores y actitudes necesarios para los seres humanos.

En la actualidad hablar de calidad es enfocarse en los elementos que lograrán conseguir lo antes señalado, por ejemplo materiales de enseñanza y aprendizaje, infraestructura, administración escolar, evaluación, gestión escolar, apoyo y participación de los padres y madres de familia, etc. Hablar de calidad es también impulsar temas (y a su vez políticas) de evaluación y seguimiento, de rendición de cuentas y de participación social. Calidad incluye aspectos del ambiente escolar tales como mayores márgenes de autonomía de los centros, escuelas en buenas condiciones y con equipamiento necesario, directivos comprometidos con la educación, motivación y preparación del magisterio, participación de todos los interesados en la toma de decisiones y un involucramiento de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos. El tomar estos factores como referente de la calidad implica acciones educativas que se implementen en la base del sistema educativo, es decir, en la escuela con los docentes, directivos, alumnos y padres y madres de familia. Así entonces, a

nivel internacional se coincide que uno de los aspectos que contribuye a mejorar la calidad educativa y hacia donde deben dirigirse las acciones es hacia dar mayor libertad a las escuelas para que estas dispongan de los recursos adecuados y definan sus funciones y responsabilidades. Pero la calidad sigue poniendo énfasis en la adquisición de las habilidades básicas de aprendizaje, los programas idóneos, prácticas efectivas de enseñanza, mejores libros de texto, el uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como apoyos complementarios.

1.4 Políticas educativas: el reto de acciones congruentes

A finales de la década de los setenta (1976) el discurso de las políticas educativas comenzó a cambiar en México y temas como la calidad de la educación o la descentralización entran en la agenda de gobierno, sin embargo las acciones tendían hacia la cobertura, el número de maestros o las instalaciones, todos aspectos cuantitativos. En los ochenta la calidad se convirtió en el elemento central del Programa Nacional de Educación, seguido por el acceso a la educación y la descentralización. Las acciones para la calidad iban en el sentido de formación de los docentes (creación de la Universidad Pedagógica Nacional y obligatoriedad del bachillerato para acceder a la Licenciatura en Educación), reformas a los contenidos y planes de estudio, y modernización de los libros de texto. Sin embargo, hasta este entonces las medidas no encontraban coherencia alguna en el mejoramiento de la calidad y no existía un eje conductor que guiara las acciones. En los noventa, bajo la agenda de organismos internacionales como la UNESCO, OEA, OEI o el BM, la idea de modernización metió y ancló en la agenda temas como la descentralización, la participación social, la renovación curricular y la actualización de maestros. Todos estos temas se convirtieron a partir de entonces en el punto central de la política educativa en México⁹³, logrando acciones más coordinadas para lograr una calidad educativa. En esta misma década se pusieron en marcha programas sociales dirigidos a grupos desfavorecidos y que involucraban a varias secretarías y cuyas medidas abarcaban los ámbitos de educación, salud y vivienda. Los programas educativos también comenzaron a trabajar en la línea de la equidad mediante la implementación de programas compensatorios y en 1992

⁹³ No olvidemos que lo que dio pie a todo esto fue la firma del ANMEB en 1992, así como la inclusión de esos temas en la LGE de 1993, lo cual garantizó su continuidad para los próximos años-gobiernos.

surgieron los Programas para Abatir el Rezago Educativo con el propósito de mejorar la calidad de la educación primaria en aquellas regiones indígenas, rurales y semiurbanas con altos índices de marginación social y económica en los estados con mayor rezago educativo. Las acciones se centraban en la construcción de infraestructura educativa, equipamiento de bibliotecas, distribución de materiales educativos, capacitación y actualización docente y supervisión de la enseñanza primaria.

Hasta esta década, en la agenda educativa seguía como prioridad la cobertura, pero ahora unida a la calidad. Se hacía énfasis en la evaluación entendida como pruebas internacionales, en la organización y el funcionamiento escolar, sin embargo poco se hizo en acciones que impactaran esos ámbitos. El Programa Nacional de Educación de 1995-2000 ya establecía como unidad básica del sistema educativo a la escuela, y para elevar la calidad consideraba necesario que las escuelas tuvieran un marco de gestión que permitiera el adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa. En base a esto y a recomendaciones de organismos internacionales se comenzó a trabajar la idea de la escuela como unidad central del sistema educativo. La idea era buscar un nuevo modelo de gestión escolar con el fin de obtener una mayor calidad en la enseñanza de los alumnos. Sin embargo ninguna acción, que no fuera sólo piloto, se implementó en este tenor.

La alternancia partidista en el gobierno mexicano del año 2000 no mostró un cambio radical en las políticas educativas, y menos aún en aquellas tendientes a mejorar la calidad educativa, las políticas educativas continuaron el mismo rumbo trazado por los gobiernos anteriores. Así que siguiendo con el camino trazado anteriormente ahora era el turno de que la escuela se convirtiera en el centro de atención de las políticas tendientes a mejorar la calidad educativa. En 2001 surge una política centrada en la escuela, dirigida a buscar una nueva forma de gestión escolar que hiciera llegar los proyectos y programas educativos hasta el salón de clases y así elevar la calidad de la educación, la acción fue el Programa Escuelas de Calidad cuyo punto central es la escuela. Esta línea de política se basa en la libertad para tomar decisiones y la corresponsabilidad entre directivos, docentes y padres y madres de familia, el trabajo en equipo y unas prácticas docentes flexibles que atiendan a la diversidad de los alumnos, la rendición de cuentas juega un papel importante.

La relación del sistema educativo se modificó de un discurso centrado en la rectoría por parte del Estado en la educación hacia uno donde las decisiones se pueden tomar ahora desde la propia escuela. Se cambió la formal y tradicional toma de decisiones centralizada y vertical, ahora sería la comunidad educativa quien pudiera decidir sus prioridades, la estrategia y la asignación de los recursos (que se otorgan directamente a las escuelas). En este tipo de programas, la federación sigue definiendo los lineamientos y los estándares de indicadores para medir los avances, pero cada entidad lo ajusta a sus condiciones particulares (cada estado diseña la organización del mismo, sus procesos de focalización, capacitación, dictaminación, selección de escuelas participantes y el acompañamiento técnico, administrativo y financiero). Lo que esta política pública ha pretendido es reconocer a todos los actores que participan en la misma donde el Estado ya no es el único protagonista.

El giro en las políticas educativas a inicios de este milenio se dio de políticas centradas en el acceso y la extensión de los servicios a políticas educativas tendientes a la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, a raíz de que la cobertura es de casi el 100% ahora se ha buscado atender otras deficiencias. Algo a resaltar es que estos programas en su inicio estuvieron enfocados a las zonas marginadas y rurales, conforme han ido avanzado en la cobertura se han extendido a más zonas y población. Estas nuevas políticas significaron un gran cambio para la comunidad escolar respecto de las políticas que estaban acostumbrados a recibir.

El PND 2001-2006 en su área de Desarrollo Social establecía seis objetivos rectores, los tres primeros señalaban mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva. El PNE 2001-2006 establecía como objetivos estratégicos avanzar hacia una cobertura y equidad en la educación; proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; e impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social de la educación. La reforma del PNE 2001-2006 contemplaba aspectos como la federalización educativa; el financiamiento; los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; el marco jurídico; la evaluación, la investigación e innovación educativa; y la gestión integral del sistema. Todo esto muestra la relevancia que a nivel nacional tiene la equidad y la

calidad educativa, así como las acciones que actualmente se llevan a cabo para conseguir esas metas, en principio basadas en unos objetivos rectores.

1.5 La participación social como parte esencial de las políticas educativas tendientes hacia una mejor calidad educativa

A nivel internacional se ha señalado que las acciones que ocurren dentro de las escuelas influyen de manera especial en los aprendizajes de los alumnos, se ha coincidido que uno de los aspectos que contribuye a mejorar la calidad educativa y a donde deben dirigirse las acciones es hacia dar mayor libertad a las escuelas para que comiencen a tomar decisiones que les afecten, dispongan de los recursos adecuados para cumplir con los objetivos que ellas mismas se trazan y en este sentido definan sus funciones y responsabilidades. Así entonces, la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos se ha vuelto un tema recurrente. El propósito es seguir avanzando en el proceso de descentralización para buscar esquemas adecuados a las condiciones locales. Se proponen acciones que fortalezcan la capacidad de organización y participación de la escuela: docentes, directivos, alumnos, padres y madres de familia; el argumento es que la participación de la comunidad en las tareas educativas eliminaría uno de los mayores obstáculos del sistema educativo: la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo, trayendo como consecuencia una comunicación más directa y fluida entre alumno, docente, escuela y comunidad.

Se establece que las cargas burocráticas excesivas son un obstáculo en la mejora de la calidad educativa pues impide que los que verdaderamente conocen el problema que ocurre en las escuelas y en las aulas puedan actuar sobre ellos, no lográndose así la transformación de las prácticas educativas en el aula, en la escuela y tampoco el mejoramiento de los resultados educativos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados hasta el día de hoy la federación sigue conservando la toma de decisiones sobre las funciones normativas, la planeación y la evaluación de la educación, es decir que el modelo imperante es que las entidades prestan el servicio educativo pero su intervención en la toma de decisiones es limitada. El diagnóstico del problema está más desarrollado que la solución.

Los objetivos de EPT establecían el compromiso y participación de la sociedad civil en la formulación, puesta en marcha y seguimiento de las estrategias de desarrollo de la educación; desarrollar sistemas de gestión y gobernabilidad reactivos, participativos y responsables. Esta libertad hacia la escuela y mayor participación se traduce en mayores márgenes de autonomía para la organización y la administración de recursos, ampliar la base de poder y toma de decisiones a los niveles más cercanos al proceso educativo con lo que se incrementa la capacidad de gestión de los planteles. Además de involucrar a los padres y madres de familia en las actividades de la escuela, se busca hacer de cada hogar un centro de aprendizaje. Las sugerencias internacionales señalaban el elaborar los planes según procesos más transparentes y democráticos. Las acciones de mejoramiento debían sustentarse en la iniciativa y compromiso de los educadores, autoridades y distintos sectores sociales en el ámbito local y regional, pues esto servirá para fortalecer la participación de todos los sectores sociales y las autoridades estatales y municipales en el desarrollo educativo estimulando el uso efectivo, creativo y transparente de los recursos, al tiempo que aumenta la capacidad de innovación. En este tenor surgen los Consejos Escolares de Participación Social.

Como reflejo de lo anterior, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 incluyó para su elaboración la participación y opiniones de docentes, directivos, estudiantes, padres y madres de familia, investigadores y especialistas; se tuvo en cuenta las aportaciones de la comisión de educación del poder legislativo, las autoridades educativas en las entidades federativas, del SNTE y organismos del sector privado. Hubo consulta ciudadana, foros y reuniones. Aunque para muchos esa participación, entendida como participación efectiva y real de dichos actores se pone en duda.

Es notable cómo la participación social asociada a una mejor calidad educativa ha mostrado prioridad en la agenda, se insiste en el compromiso de cuantos interviene en dicho proceso, principalmente los padres y madres de familia, para llevar a cabo las políticas de una manera satisfactoria. Sin embargo aún se necesita mayor claridad en cuanto a las metas y proyectos. No es suficiente con que se haya estipulado en la legislación o se hayan conformado los CEPS, no hay suficientes ordenamientos claros en cuanto a los compromisos, deberes y obligaciones de los padres y madres de familia. El diagnóstico está más desarrollado que la solución. Así entonces, existe una limitada participación de la sociedad civil en la política educativa y por consecuencia en el PEC.

1.6 El reto de las políticas innovadoras

Las acciones novedosas que proponen las políticas educativas actuales han creado incertidumbre en ciertos sectores educativos, uno de ellos es el SNTE quienes se oponen a algunas acciones relacionadas con el otorgamiento de poder al ámbito local o a la evaluación del desempeño docente en base a resultados. El SNTE es un actor principal en este proceso de políticas educativas y es necesario su apoyo real y no solo formal y de discurso en dichas políticas, pues de este dependerá en gran medida el éxito de las acciones propuestas. Sin embargo su actuar está aún más ligado a intereses políticos que educativos, y las acciones de gobierno tienen que enfrentarse y seguir ante eso. Algunos sectores también suelen oponerse a acciones innovadoras debido a que consideran se trata de programas que siguen las líneas neoliberales o que tienden a privatizar la educación, lo cual va en contra de lo establecido en el artículo tercero constitucional. Ante esto sólo está la comunicación efectiva de las acciones ante los interesados, dejando claro los objetivos de los programas evitando así malos entendidos y apatía hacia los mismos.

2. PUNTOS FUERTES E INCONSISTENCIAS EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

2.1 Puntos fuertes en el diseño del Programa Escuelas de Calidad

a) Especificidad en cuanto a los requisitos para acceder al programa

Desde sus primeras RO el PEC fue claro en señalar hacia qué nivel de educación, escuelas y población estaba dirigido, no dando lugar a dudas acerca de quiénes podían solicitar su incorporación al programa. El PEC año con año fue avanzando en incorporar a más escuelas y población objetivo y a pesar de que el primer año se orientó exclusivamente a escuelas primarias, con prioridad a las localizadas en las zonas urbano

marginadas, para el siguiente año se amplió a las escuelas primarias indígenas y especiales, y telesecundarias, siempre haciendo hincapié en el hecho de que atendieran a población marginada y que estuvieran localizadas en zonas urbano-marginadas (cumpliendo así con lo establecido en el PNE acerca de la atención preferencial a este tipo de población y escuelas), hubo un año en que la población objetivo se extendió a todos los niveles de la educación básica y a las escuelas que recibían los beneficios de los programas compensatorios (siempre que no existiera duplicación en los principales componentes del PEC), esto incluía a escuelas que atendieran a estudiantes indígenas, escuelas integradoras, escuelas multigrado, campamentos que atendieran a estudiantes migrantes y centros comunitarios de CONAFE. Sin embargo, hacía hincapié en la prioridad de atender a las escuelas incorporadas en años anteriores que cumplieran con los requisitos de reincorporación. También es claro respecto a las escuelas solicitantes por primera ocasión y las condiciones que deberían presentar para ser parte del programa. Las RO también cuantifican a la población objetivo, señalando el número de escuelas que se espera beneficiar año con año.

A nivel estatal, la convocatoria se apega a lo establecido por las RO y deja claro las escuelas a las que se dirige el programa, así como los requisitos que deben cumplir para participar en el proceso de selección (los cuales sólo son estar ubicadas en zonas urbano marginales y presentar su solicitud de inscripción o reinscripción). Señala los casos de escuelas que compartan plantel y las situaciones por las cuales la escuela no podrá reincorporarse al programa (conflicto con autoridades, padres de familia o al interior del equipo docente). Establece también requisitos adicionales y que considera pertinente para el estado de Hidalgo (las escuelas que soliciten su inscripción al proceso de selección deben ser unigrado). Hace prevalecer un criterio de selección por encima de los demás y lo señala en la convocatoria (planes y programas escolares elaborados por el personal docente y directivo de la escuela, quienes promoverán la participación de los alumnos y padres de familia -no se especifica cuál es esa participación- y establece criterios que deben contener dichos planes y programas). La convocatoria señala también quién tiene la decisión final sobre el ingreso al programa y en base a qué emitirá su veredicto (la CE se basará en los resultados de la evaluación entregados por el Comité Dictaminador para admitir a las escuelas en el programa). La convocatoria es clara en cuanto a las fechas y lugares para cada una de las etapas del proceso y se especifican de tal manera que sean fácilmente reconocidas por los interesados. Se

menciona también el objetivo general y se indica que la CE es la responsable del PEC en el estado y que a ella deben dirigirse para cualquier duda y se agregan todas las formas de contacto. La convocatoria señala el carácter público y apolítico del programa. Lo que la convocatoria no especifica es el proceso de asignación de recursos, sin embargo da datos relevantes. Finalmente se destacan los compromisos que adquiere la escuela al formar parte del PEC.

b) Constante reformulación de los objetivos para una claridad en los mismos

Las primeras RO del PEC establecían un objetivo general y objetivos particulares muy ambiguos. El objetivo general del 2001 era simplemente “Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad”, definiendo escuela de calidad y haciendo hincapié en la focalización de las escuelas primarias. Los objetivos específicos a pesar de ser congruentes con el objetivo general estaban formulados de manera que no dejaban claro que los compromisos asumidos pudieran ser alcanzados bajo acciones medibles y observables, no había variables que pusieran ser observadas, ni una jerarquización en los mismos. Las definiciones eran sólo buenos deseos y no dejaban claros los compromisos adquiridos, además de que no había una jerarquía en los mismos.

Sin embargo, estas deficiencias fueron modificándose con el paso de los años. Cada año las RO modificaban tanto su objetivo general como los específicos, habiendo incluso un año en que llegó a haber trece objetivos específicos. Estos objetivos no sólo cambiaban en el sentido de hacerlos más claros, sino también en el sentido de adecuarse a las modificaciones del propio programa hacia la inclusión de más población objetivo y más especificidad en cuanto a lo que el PEC pretendía lograr. Las ambigüedades seguían en varios objetivos, sin embargo era notable el esfuerzo por adecuar dichos objetivos y modificarlos de tal manera que pudieran ser más claros y específicos. En el segundo año del PEC los objetivos se adecuaron lo estipulado en el PNE, haciendo compatible el programa con dicho plan rector de la educación en el país.

Todos estos esfuerzos desembocaron en el objetivo general de 2005 que se refería a “instituir en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al programa, un modelo de autogestión enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente mediante una gestión escolar estratégica que atienda con equidad a la

diversidad, a partir de un esquema e cofinanciamiento, participación social y rendición de cuentas”. Los objetivos específicos sufrieron una reducción notable y solamente se establecieron cuatro, abarcando las funciones principales del PEC, logrando así más claridad en lo que se pretendía alcanzar, fueron más concreto y pudieron expresar una actividad para cada objetivo y las variables que se debían observar para su consecución, aunque cierta ambigüedad seguía presente con enunciados o frases como las de “fomentar la colaboración de la comunidad, promover políticas y acciones”, las cuales no señalaban acciones concretas y por lo tanto no podían ser observables o medibles.

Este constante trabajo y evolución en los objetivos, principalmente en los específicos, ha logrado que el PEC se centre más en las prácticas pedagógicas basadas en las necesidades de los alumnos, en la gestión escolar basada en una planeación y evaluación, y en la participación social para una colaboración en la escuela, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. Es decir, se ha logrado un enfoque en las actividades propiamente educativas y no tanto en el énfasis en la infraestructura o el eficiente uso de los recursos, cosa que ocurría en los primeros años. Aquella parte que las primeras RO establecían en sus objetivos referente a “la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa”, se incluye en las últimas RO como parte de la introducción. Esto nos muestra que los objetivos se han ido afianzando entre los destinatarios del programa y por lo tanto se hace necesaria su reformulación que ponga énfasis en aquellas áreas que aún no se han logrado y en las cuales es necesario el trabajo y la focalización hasta llegar al punto de también afianzarlas. Sin embargo, cabe señalar que los objetivos siguen sin establecer fechas para la consecución de los mismos.

c) Correspondencia entre el problema y los objetivos

Uno de los aciertos del diseño del PEC es que las situaciones problemáticas que señala en su introducción-diagnóstico tienen su reflejo en los objetivos del programa. Como ya lo hemos mencionado, los problemas que el PEC señala se derivan de los identificados en el PNE 2001-2006 y es por eso que hasta las RO 2002 se hace referencia a los problemas que se pretende superar. La problemática que el PEC identifica es la referente a la que se vive dentro de la escuela, se hace alusión al modelo burocrático que se ha venido llevando en el centro escolar, donde el propósito es crear un nuevo modelo de gestión educativa (autogestión). Observamos entonces que para

casi todos los problemas señalados en el “diagnóstico” se señala una solución dentro de la definición del objetivo general o en los objetivos específicos. Podemos encontrar en algunas RO más de un objetivo que responda a algún problema planteado, esto sobretodo en las RO donde se han llegado a establecer hasta trece objetivos específicos. Sin embargo, los problemas y los objetivos no tienen una correspondencia perfecta, es decir que tanto el problema como su correspondiente objetivo se encuentran en diferentes niveles. Podemos pensar que no se haya seguido un orden de prioridad al momento de establecer los problemas, lo cual notamos incongruente pues como lo señalamos en apartados anteriores, hay problemas-objetivos que han dejado de aparecer como objetivos y han formado parte ahora de la introducción de las RO, lo cual quiere decir que ese problema se ha comenzado a superar y ya no se establece más como un objetivo. Esto refleja que la política y el programa sí persiguen la superación de ciertos problemas prioritarios, y que en ese sentido se les va dando atención; situación que no refleja en el establecimiento por niveles de intervención jerárquico y ni en la correspondencia formal entre el problema y su objetivo en las RO del programa.

Aunque para el 2005 los objetivos fueron modificados notablemente, los obstáculos a superar fueron prácticamente los mismos desde 2002. Y recordando que en 2005 los objetivos se redujeron, resulta ahora más complicado lograr la correspondencia entre problemas y objetivos. Si pensamos en un replanteamiento de los objetivos pareciera lógico pensar también en replantearse los problemas, para poder lograr esa correspondencia, puesto que en las RO 2005 son varios los problemas que no tienen su reflejo en los objetivos. Ahora bien, al igual que como pasó en los objetivos, nuevos problemas se aunaron, o más bien ahora se han presentado como situaciones problemáticas dentro del PEC cuando en RO anteriores aparecían como problemas pero que el PEC no se enfocaba en atender. Tal es el caso de la autoformación de los actores y la igualdad de oportunidades.

Podemos apuntar que los objetivos responden a los problemas detectados y al propósito que el PEC pretende lograr, lo que nos parece acertado. Sin embargo, lo que no existe es una correspondencia en cuanto a los niveles en los que se han establecido cada uno de estos puntos, tomando como base el orden en que ambos aparecen establecidos en las RO. Las RO 2004 son las que muestran una mejor correspondencia entre problemas y objetivos. Sin embargo, los objetivos del 2005 se centran en los modelos que el PEC se propone implantar en las escuelas (gestión escolar, práctica

docente y participación social) y que les permite transformar su cultura organizacional y funcionamiento, lo cual hace que se refleje de una manera más clara el propósito y objetivo general del programa.

d) Diversidad en cuanto a los medios de difusión de la convocatoria

Un aspecto que también contribuye favorablemente al PEC es que éste se conozca entre sus destinatarios. En este sentido la convocatoria cuenta con una amplia difusión, donde cualquier persona del ámbito escolar debiera enterarse de algún modo de ella. Los medios oficiales en que se publican las Reglas de Operación y las fechas de incorporación al PEC son el Diario Oficial de la Federación o la página de internet del PEC, hay que recalcar que estos son medios nacionales, y en algunas ocasiones son de difícil acceso y consulta para el general de la población a la que se dirige el PEC. En este sentido existe otro medio que es la principal fuente de conocimiento por parte de las escuelas a nivel local, nos referimos a la convocatoria que aparece a nivel estatal y que además de establecer los criterios establecidos a nivel nacional anexa alguno más sin que contravenga los establecidos a nivel federal. Esta convocatoria se difunde entre las directoras por medio de sus supervisores escolares, quienes a su vez la reciben de los jefes de sector, ellos son la fuente formal de transmisión de dicha información. Sin embargo también el personal de la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo se encarga de comentar la información entre las escuelas, igualmente lo hacen entre los mismos compañeros (entre los propios directivos o docentes) pero estos medio son más bien de carácter informal.

e) Existencia de mecanismos para registro de bases de datos

Debido a que el PEC ha sido uno de los principales programas educativos en México durante los últimos años y se ha implementado por dos sexenios, es indispensable que a nivel local se cuente con medios que permitan registrar toda la información que día tras día y durante cada ciclo escolar se va registrando. Esto nos permitirá ver los avances del Programa, su evolución en el tiempo, encontrar puntos en común o aspectos que se pasan por alto pero son relevantes, además de mantener una base de datos cuantitativa sobre las escuelas. El PEC ha generado instrumentos de registro de información como son los formatos de inscripción de las escuelas que contienen los datos de cada una de ellas (nombre, clave, nivel educativo, zona, sector,

turno, dirección, municipio, localidad, teléfono, nombre y teléfono del director así como sus años de director en el plantel, número de alumnos, profesores, padres y madres de familia, aulas, y datos del jefe de sector y supervisor) además de los apoyos de otros programas. Para las escuelas que se reinscriben se les pide también la cantidad de dinero reunida y las obras realizadas durante cada ciclo escolar, la entrega en tiempo y forma de su informe técnico financiero, la manera en que apoyan los padres de familia, jefe de sector y supervisores al PEC. Cada escuela cuenta con una ficha técnica, ficha de datos y tarjeta informativa que recoge los datos de cada una de ellas. Estas fichas contienen básicamente la misma información del formato de inscripción, salvo la tarjeta informativa que agrega los objetivos de cada una de las dimensiones pedagógico curricular, organizativa, administrativa, y comunitaria y de participación social.

Para llevar el control de las escuelas que solicitan recursos adicionales, existe la ficha de “solicitud de recursos adicionales” que establece la cantidad de dinero que ha reunido la escuela, confirmando el depósito de la misma en la cuenta bancaria. Para un registro de la infraestructura construida, el material de construcción y el equipo adquirido, así como las actividades que la escuela ha realizado durante el ciclo escolar para cumplir con la asignación de recursos a los componentes A y B del PEC se cuenta con el formato de “Lista de adquisiciones”. En un “Formato administrativo” la escuela anota los datos de las facturas y los montos de recursos asignados a las áreas de construcción, rehabilitación, mobiliario y equipo, material didáctico y educativo, y capacitación. También se cuenta con un formato para devolución de facturas, el cual contiene los datos de la factura y las observaciones pertinentes. Cada escuela cuenta con un registro de sus informes técnico financieros del PET, este incluye la descripción de los trabajos realizados y la asignación de recursos a cada una de las áreas. Hay una ficha adicional para controlar el avance físico y financiero del PAT, esta contiene una descripción de los trabajos realizados, es decir, la inversión destinada a cada uno de los dos componentes del PEC, así como de los avances alcanzados en cada una de estas dos áreas (representados en porcentajes). Todos estos datos se han ido registrando en una base de datos informatizada. A este respecto recordamos la creación de la Coordinación de Sistemas de Información del PEC a nivel local.

2.2 Inconsistencias localizadas en el diseño del programa escuelas de calidad

a) Falta de un estudio de necesidades y un diagnóstico exclusivo para el programa

A pesar de que el PNE 2001-2006 hace un detallado diagnóstico de la problemática educativa en México, de los retos a que se enfrenta el país, de que señala la grave situación que viven las entidades y regiones de mayor marginación, así como los indígenas, los campesinos y los migrantes. Subraya también que la concentración urbana y la elevada dispersión de los grupos rurales se han traducido en una escasa escolarización y baja eficiencia terminal de los grupos urbano-marginales y en las dificultades para hacer llegar servicios de calidad a las zonas más alejadas y dispersas, señalando a quienes habitan en las localidades más alejadas y dispersas del país, en las zonas urbano marginadas, las que pertenecen a alguna etnia o las que se encuentran en condiciones de extrema pobreza como las poblaciones que han quedado al margen de los servicios educativos. Estos grupos son la prioridad de la enseñanza básica para el gobierno. El diagnóstico de este PNE incluye a los directores y docentes y a las autoridades educativas de todos los niveles en el logro de buenos resultados.

Sin embargo, el PEC no refiere a ningún estudio de necesidades o diagnóstico exclusivo para el programa. Y es en sus RO del segundo año que hace referencia a diagnósticos sobre la población objetivo y necesidades retomas del PNE. Es evidente el necesario apego a los lineamientos del PNE, sin embargo un programa de las dimensiones del PEC necesita su propio diagnóstico y estudio de necesidades y carencias reales de la población objetivo, pues como lo veremos más adelante la falta de él provoca insuficiencias en la implementación de las acciones que el programa pretende.

b) Falta de iniciativa de las autoridades locales del programa para adecuarlo a las condiciones locales

La federación establece los lineamientos a los que deben adecuarse las entidades federativas respecto al PEC, y deja facultades a las autoridades locales para que adecuen muchos lineamientos hacia sus propias condiciones. Un ejemplo fue inicialmente la no definición de población marginada o zona urbano-marginada en las RO pensando en que al tener facultad de las entidades federativas en crear sus propias normas de focalización serían ellas las que definirían en su convocatoria dichos conceptos, cosa

que no sucedió y posteriores RO indicaron en base a qué índice se establecía el grado de marginalidad. Otro caso se refleja en importantes etapas del proceso del PEC como son la capacitación, dictaminación, formación continua y acompañamiento que lejos de adecuarse a las condiciones y necesidades reales de la comunidad escolar se llevan a cabo sin tomar en cuenta estos requerimientos y parece que sólo se realizan por seguir el flujo “normal” del proceso del programa. Un caso más podrían ser los objetivos que al no ser claros y específicos algunos de ellos en las RO, las entidades federativas tendrían margen para su actuación y especificar esos aspectos que no se han dejado claros. Sin embargo, al menos en el caso de Hidalgo, no lo hacen y adoptan las RO federales tal cual son emitidas, con sus virtudes y defectos, y así las aplican en el estado. El personal encargado del PEC no hace mayores adecuaciones a las mismas.

c) Aplicación de Teorías de Cambio de Programas sin considerar factores relevantes para la consecución de los objetivos en los contextos locales mexicanos

Las hipótesis causales que el gobierno mexicano ha seguido para elevar la calidad educativa y hacerla operativa en el PEC se refieren, como lo hemos mencionado en párrafos anteriores, a sugerencias internacionales e investigaciones y estudios sobre educación de los últimos años. Principalmente se ha seguido la hipótesis que ha señalado que la clave para elevar la calidad educativa de la educación está en la organización interna de la escuela y en la manera en que ésta logra que sus actuaciones se dirijan a que todos los estudiantes aprendan, siendo este el propósito fundamental. El mismo PEC apuntaba el estrecho margen para la toma de decisiones que existía en las escuelas, así como la insuficiente cultura de la planeación y evaluación, los excesivos requerimientos administrativos, la escasa comunicación entre la comunidad escolar, la baja participación social, el uso poco eficaz de los recursos, la deficiente infraestructura y equipamiento, así como unas prácticas pedagógicas rígidas, rutinarias y formales. Todo esto provocaba que los alumnos no recibieran un conocimiento apropiado, obteniendo bajos resultados educativos, produciendo una deficiente calidad educativa. Es esta deficiencia la que el PEC propone modificar y son la organización y funcionamiento cotidiano de la escuela y el compromiso y participación de la comunidad escolar los elementos determinantes de en la calidad educativa.

Así entonces, las acciones del PEC se centran en transferir decisiones educativas y recursos económicos a las escuelas públicas de educación básica que se incorporen voluntariamente a él, además de promover la participación de todos los involucrados en el proceso educativo. La idea implícita es que si la escuela tiene más libertad para tomar decisiones, realizadas con la participación de toda la comunidad escolar, y se les otorga directamente los recursos para llevar a cabo dichas acciones se creará en la misma una cultura de planeación y evaluación, una mayor eficiencia, una mayor participación social, una mayor corresponsabilidad por los resultados, nuevos medios que generen recursos y un uso más eficaz de los mismos, escuelas en mejores condiciones y mejor equipadas, renovados mecanismos de gestión, mejoras en el clima organizacional, y unas prácticas pedagógicas centradas en los alumnos y sus necesidades. Y por ende, esto generará una mejor calidad educativa, propósito general del PEC. La teoría de la implementación incluye acciones como el ampliar los márgenes de decisión escolar, otorgar capacitación, abrir espacios para la participación, transferir recursos y capacitación continua. Si el PEC lleva a cabo estas actividades correctamente, se espera que las escuelas transiten por el camino hacia ofrecer una mejor calidad en la educación.

Coincidimos que de manera esquemática y teórica la Teoría de Cambio del Programa (incluyendo la Teoría del Programa y la Teoría de la Implementación) es correcta, pues las acciones establecidas entre ellas y como Carol Weiss las señala, llevan una correlación y responden a lineamientos y estudios internacionales, y en menor medida nacionales. Sin embargo, en base a la historia de México, y de la educativa en concreto, así como a la cultura con la que la mayoría de la población objetivo ha crecido, es complicado que asuman de manera fiel y espontánea las acciones del PEC. Por ejemplo, de poco sirve ampliar los márgenes de decisión escolar, cuando por tradición la comunidad escolar ha estado acostumbrada a seguir órdenes y lineamientos, cuando los padres y madres de familia al no sentirse con la capacidad suficiente prefieren no meterse en cosas que impliquen mayores responsabilidades y toma de decisiones y cuando además no se dejan claros los ámbitos en los cuáles pueden participar y la manera en la cual pueden hacerlo. Cómo pedir a todos esos actores que de un día a otro participen y elaboren unos planes escolares con tan solo las mínimas capacitaciones y cuando en la dictaminación de sus proyectos no les especifican las áreas que han de mejorar o dónde hubo errores de elaboración.

Es esta tradición de la cual hemos hecho referencia la que hace que el liderazgo directivo se vuelva esencial, pero a la vez complicado de lograr ante la prevalencia de cuestiones individuales antes que las grupales o de equipo. Esto dificulta el pensar en planear en equipo donde todos puedan agruparse ante un mismo objetivo. Igualmente prevalece una tradición sindicalista en el magisterio, donde los docentes tienen que atender cuestiones relativas al sindicato y esto dificulta que los docentes de manera continua puedan adoptar prácticas pedagógicas innovadoras que estimulen a los alumnos de las zonas marginadas y rurales. Un punto más es la tradición que existe acerca de la simulación y el castigo asociado a la evaluación, que dificulta la adecuada rendición de cuentas.

Todos estos son puntos se acentúan a nivel local y los diagnósticos generales no los señalan y no trabajan sobre ellos, sino más bien dar por sentado a actores ansiosos por participar pero que no se les han abierto los canales adecuados, a actores deseosos de cambiar su escuela a través de prácticas innovadoras sólo que no se les capacita o no cuentan con el equipo necesario, a actores deseosos de trabajar en equipo sólo que no encuentran la actividad en torno a la cual dirigir su trabajo, etc. La Teoría de Cambio se establece con unos actores y actitudes muy distintas a las que en realidad se poseen a nivel local. Esta Teoría resulta favorable en contextos con una cultura distinta donde efectivamente no se tenga que trabajar primero en el aspecto de cambio o modificación de actitudes.

d) Falta de un documento que rijan las actividades del programa a nivel local y dé claridad a etapas fundamentales del mismo

La falta de manuales operativos que rijan las acciones del PEC de manera más específica a nivel local ha ocasionado que ciertas etapas claves dentro del proceso del PEC, y de cuya adecuada realización dependerá gran parte del éxito del programa, no estén establecidas con absoluta claridad y por lo tanto generen acciones discrecionales. Hablamos por ejemplo de la capacitación, dictaminación, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación que son actividades esenciales para la comunidad escolar, pues de ellas dependerá una adecuada planeación traducida en la elaboración de sus planes escolares, además de una adecuada implementación por parte de las escuelas de los procesos que implica el PEC principalmente en cuestiones técnicas, con las que las escuelas suelen tener problemas y las llevan a pensar incluso en

dejar el programa por lo exigente de sus requisitos y comprobaciones. Estas actividades están previstas para impartirse tanto al inicio del programa como una vez que las escuelas formen parte del mismo, el objetivo es nunca dejar solas a las escuelas en todas las nuevas actividades que el PEC implica. Sin embargo, a nivel local no existe ninguna reglamentación que señale la forma en que ésta se impartirá, así como los tiempos o lugares en los cuales se llevará a cabo, ni las propias RO establecen días máximos o mínimos de duración de la capacitación, ni sobre los lugares donde se impartirán, lo que genera que no haya estándares que señalen la suficiencia en cuanto a esas actividades para un adecuado desempeño por parte de los destinatarios. En la práctica las capacitaciones se otorgan sólo a los directores de las escuelas una vez al año con duración de dos días para quienes se reincorporan al programa y tres días para quienes se incorporan por primera vez. La capacitación se realiza en los Centros de Maestros de cada una de las ocho regiones del estado, en horario de 8:00 a 16:00 hrs., asignándose un asesor para cada región y quien es el encargado de orientar y ayudar a las escuelas en todas las dudas que surjan al momento de implementarse el programa.

Una vez que las directoras reciben la información ellas son las encargadas de transmitirla los docentes. Las directoras coinciden en que tanto la capacitación como los días son insuficientes, pues son muchos directores y eso ocasiona que no todos puedan exponer sus dudas y sean resueltas. Los temas tratados son en su mayoría nuevos para muchos directores, de ahí que se necesite más días de capacitación. Algunas de las directoras entrevistadas han realizado por su cuenta cursos de capacitación en temas de gestión escolar y eso las familiariza más con los temas, sin embargo elaborar los planes y programas escolares no resulta sencillo, como tampoco es sencillo el transmitir los conocimientos a los docentes. Y coinciden en que la capacitación es de suma importancia.

La capacitación incluye cuestiones técnicas de los planes y programas escolares que solicita el PEC, una breve charla sobre planeación estratégica y análisis FODA, una guía para que la escuela haga una valoración de los estándares de gestión, práctica docente y participación social establecidos en las RO, les pide trabajar con una visión y misión en la escuela así como la inclusión del resto de la comunidad escolar en las mismas, se enfatiza en la dimensión pedagógica de los planes la cual debe estar siempre en el centro, y donde las demás dimensiones ayudan al logro de la pedagógica. La

capacitación también incluye un apartado sobre el llenado de los formatos que el PEC solicita para comprobación financiera.

De estas acciones de capacitación, formación continua y acompañamiento depende también el hecho de que comience poco a poco a cambiar la cultura arraigada entre la comunidad escolar de la no participación, del no involucramiento en cuestiones educativas que no tengan que ver más allá de las faenas o cooperaciones económicas, del trabajo en equipo, del cambio de actitud ante las nuevas formas de trabajo en la escuela y en aula, en el arraigo y práctica de la autoevaluación, en la apertura hacia la evaluación externa y rendición de cuentas.

En cuanto a la evaluación no hay una claridad acerca de lo que a nivel local se evaluará o puede evaluarse, más allá de pruebas escolares o reportes financieros. La falta de un documento que guíe este ámbito no logra explotar los beneficios de esta actividad para mejorar el programa, situación que se refleja en las escuelas también. Las RO marcan la importancia, al menos en el discurso y papel, de esta función, pero aún no ha llegado a arraigarse y entenderse a nivel local. No existe tampoco un plan que genere una comunicación efectiva entre las escuelas y coordinación estatal, que fomente un intercambio de experiencias o simplemente una comunicación más fluida entre la escuela y la coordinación estatal. De igual manera no se contemplan acciones coordinadas o canales abiertos que hagan disponible la información, datos y resultados del PEC para consulta ciudadana y genere esa comunicación efectiva con la sociedad que tanto se busca.

No hay tampoco un documento que detalle las tareas y responsabilidades de cada una de las personas que trabaja en la Coordinación Estatal del PEC, ellas guían su actuación en base a las RO, documento donde se establecen las funciones de cada uno de los niveles (federal, estatal y local) y de sus actores. Pero al ser un organismo pequeño que cuenta con poco más de treinta personas laborando en una misma oficina, no se generan situaciones de duplicidad de funciones, y cada una de las actividades esenciales para el funcionamiento del programa, como son las administrativas y académicas, están perfectamente establecidas y cuentan con su propio personal de apoyo. Hay una comunicación rápida entre el personal de apoyo y los jefes. Cuando el programa llevó varios años de implementado era obvio que mucha información surgía constantemente, así que se creó una nueva jefatura encargada de esta nueva tarea. Una

modificación más, al paso del tiempo, fue la reducción de niveles jerárquicos y de direcciones, se dejaron sólo las indispensables que absorbieron las funciones de las anteriores (que siguieron siendo las mismas), sólo surgió el puesto de coordinador de sistemas de información. Así entonces, encontramos en el mismo nivel al coordinador de sistemas de gestión, al coordinador de control y seguimiento, y el subcoordinador quien asume las funciones del departamento académico, una de las más importantes dentro del PEC.

Respecto a cuestiones financieras, la CE cuenta con un manual de gastos de operación que contiene los lineamientos para efectuar los trámites para el ejercicio del gasto así como los requerimientos, tanto administrativos como fiscales, a los que habrá de sujetarse la documentación comprobatoria. La existencia de este manual resalta la importancia que dentro de la CE se le da a las cuestiones financieras.

e) Retrasos en las fechas establecidas en los procesos del programa

Las RO establecen plazos precisos para cada una de las acciones de incorporación al PEC, incluyendo el otorgamiento y depósito del dinero en las cuentas escolares, así como las fechas límites para la presentación de comprobantes financieros. Sin embargo, al entrevistar a las directoras y cuestionarlas a este respecto, señalaban que los plazos muchas veces no se cumplen y el dinero se les deposita tiempo después. Las RO señalan que el plazo para depositar la aportación inicial a la cuenta bancaria de las escuelas es el 31 de diciembre, sin embargo las entrevistas que realizamos con las directoras fueron en el mes de enero y hubo escuelas que no habían recibido aún el depósito del recurso inicial para esas fechas.

Esta situación de retraso no se aplica ni se consiente con las directoras ni el representante de las madres y padres de familia respecto de las comprobaciones, pues en ese sentido son muy estrictos en cuanto a las fechas, llegando a darse casos en que se les pide comprobaciones de cosas que las escuelas han señalado en sus planes escolares adquirirán con recursos del PEC, pero que llegado el momento de expedir las comprobaciones aún no han recibido el dinero con el cual comprar el equipo. Esto ocasiona malestar y preocupación entre las directoras y el representante de padres y madres de familia, pues es dinero del que ellos son responsables y ante el más mínimo error son sancionados por la CE, pudiendo ser el directivo o el padre de familia quien

tenga que poner el dinero de su bolsa en caso de algún error en las comprobaciones o facturas. Es necesario que se cumplan con las fechas establecidas, y los procesos administrativos para las escuelas sean más ágiles y menos burocráticos.

3. FACTORES QUE HAN FACILITADO Y DIFICULTADO LA PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

3.1 Factores que facilitan y animan la puesta en marcha del PEC

a) Personal con la formación adecuada dentro de los centros escolares

Las cuatro escuelas analizadas se caracterizan por ser primarias que atienden los seis grados escolares y cuentan con uno o incluso dos grupos por cada grado y con un profesor al frente de cada grupo. En todas las escuelas existe personal con la debida formación docente frente a grupo. Todos los docentes tienen carrera normalista, ya sea normal básica o normal superior, también hay docentes con licenciatura en educación, la mayoría de ellos son titulados y un mínimo número son pasantes, hay un docente que cuenta con maestría siendo el único caso con formación de posgrado. Tres de las escuelas cuentan con encargado del aula de cómputo, quien también se encarga de impartir cursos de computación a los alumnos, esta persona tiene estudios de licenciatura en sistemas computacionales. La persona encargada de impartir educación física también cuenta con formación superior, sus estudios son en licenciatura en educación física.

El que todos cuenten con una formación adecuada asegura que quien está frente a grupo es capaz de transmitir conocimientos e información a los alumnos, así como capaz de recibir información actualizada sobre cuestiones educativas que, en principio, será capaz de analizar, comprender y poder aplicar ese nuevo conocimiento, es decir, debe estar familiarizado con la terminología educativa y ser susceptible de recibir nuevo conocimiento en el área. Esto en teoría debe facilitar la implementación de programas como el PEC que están dirigidos a los docentes, y que aunque implica nuevos temas,

ellos debieran ser más receptivos que otras personas que no tuvieran la formación adecuada.

b) Adecuada infraestructura y equipamiento necesario

El PEC propone trabajar de una manera distinta a la que tradicionalmente se ha venido haciendo, en este sentido la infraestructura es una condición básica para que pueda pensarse en subir un nivel más. Cuando la mayoría de las escuelas ingresaron al PEC contaban con lo indispensable para la labor educativa: salones para cada uno de los grupos, sanitarios (no en muy buen estado), una dirección y un patio para eventos cívicos y actividades deportivas. Sin embargo, para una escuela de calidad esto es insuficiente, los requerimientos de actividades nuevas e innovadoras hacen necesario instalaciones adicionales así como materiales diversos. A raíz de su ingreso al programa las cuatro escuelas han mejorado notablemente el aspecto físico de la escuela así como su equipamiento.

Los primeros años del PEC sirvieron a las escuelas para impulsar notablemente el rubro de la infraestructura y ahora, además de contar con su infraestructura básica, todas las escuelas cuentan con un aula de medios y de cómputo, biblioteca, sanitarios en mejores condiciones, se han bardeado de las escuelas para mayor seguridad de los alumnos y del personal y se han remodelado las fachadas principales. Algunas otras han realizado obras que su escuela necesita de manera particular, como construir andadores o banquetas para el paso peatonal de los alumnos o techar las gradas escolares. Las nuevas aulas están debidamente equipadas, ya sea con televisión, videograbadoras, películas, videos, audios, equipo de cómputo y material de lectura, según sea el caso. Además se cuenta con suficiente material didáctico para la educación de los alumnos. En eso está de acuerdo la gran parte de la comunidad escolar e igualmente coinciden en que de no formar parte del programa difícilmente podrían adquirir todo ese recurso. Cada año la escuela adquiere nuevo material, pues además este es uno de los rubros a los que el PEC destina la mayor parte de los recursos que otorga a las escuelas. En este sentido, la mayoría de la comunidad escolar coincide en que las actividades y acciones del PEC se reflejan principalmente en la infraestructura, que es ahí y en el material escolar donde se notan las mejoras en la escuela.

Actualmente todas las escuelas cuentan con la infraestructura y equipo necesario para realizar la labor educativa, pudiendo implementar programas innovadores, hacer uso de las tecnologías de información, impulsar la lectura y hacer clases más lúdicas para los alumnos, pues las escuelas durante los años que llevan en el PEC han adquirido el material necesario para ello, además de haber hecho de la escuela un lugar más limpio y acogedor para los alumnos (infraestructura).

c) Áreas de decisión exclusivas de la escuela: reducción del tiempo de espera para la adquisición de materiales y equipo

Con la incorporación al programa las escuelas primarias han podido ampliar sus márgenes de decisión propia en ámbitos que tradicionalmente no les correspondían a ellas y que estaban en manos de órganos estatales o federales. La asignación directa de recursos económicos ha logrado que las escuelas reduzcan el tiempo para obtener materiales y equipos que necesitan, pues ahora ya no tienen que solicitarlos ante la SEPH y esperar una respuesta afirmativa, la cual podría tardar demasiado en llegar, incluso cuando la necesidad ya hubiera pasado. Ahora son ellas quienes deciden qué materiales y equipo adquirir que sean adecuados a sus condiciones y respondan a las necesidades de sus planes escolares. Estas escuelas tienen la libertad para salirse de ciertos lineamientos y de rechazar o cambiar materiales y equipo que organismos educativos estatales sugieren a todas las escuelas de educación básica, situación que de no estar en el PEC tendrían que adecuarse a ellos aunque no fueran acordes a sus necesidades escolares. Esta cierta autonomía va acompañada de una nueva forma de trabajo, la cual comentaremos más adelante. Asimismo las obliga a cumplir en mayor medida con las metas y objetivos que ellas mismas se han trazado en base a su contexto y alumnos. Las directoras entrevistadas están de acuerdo con estos márgenes de libertad para tomar decisiones en los ámbitos pedagógico, de gestión e infraestructura, sin embargo sus decisiones son aún limitadas. La directora de Magisterio Digno señaló, por ejemplo, que “la autonomía consiste en definir formas de organización, de gestión y del perfil de alumnado que queremos que egrese”. En este sentido las escuelas tienen una gran responsabilidad, pues al realizar sus planeaciones ellas mismas establecen qué es lo que quieren y hacia qué rumbo deben dirigir cada una de sus acciones, lo que obviamente repercutirá en el aprovechamiento o no de los alumnos.

Esta autonomía ha llevado a reconocer, no sólo por parte del personal de la escuela, sino también por parte de los alumnos y madres y padres de familia que de no formar parte del PEC difícilmente podrían realizar muchas de las actividades que ahora se llevan a cabo en la escuela y que son diferentes a las que antes ellos realizaban o realizan ahora otras escuelas no incorporadas al programa. Sin embargo, aún es limitada esa autonomía.

d) Actitud de compromiso (liderazgo) por parte de la directora hacia la labor que se realiza en la escuela

Los estilos de dirección que encontramos en las escuelas son completamente diferentes, y en base a los resultados de la investigación pudimos comprobar que lo mucho o poco que se haga en la escuela es gran medida por la labor, capacidad, compromiso y ánimo que imprime en el resto de la comunidad escolar. Ese estilo de dirección impactará a las acciones del PEC dentro de la escuela.

La mayoría de los docentes coincidieron en que su directora los involucra en las actividades de la escuela y que su estilo de dirección los apoya para participar en las actividades de la misma. Con los padres y madres de familia la opinión ha sido más dividida, aún así es la mayoría quienes coinciden que la directora los anima y apoya para que participen en la escuela. El estilo de dirección de las directoras de las escuelas Cuauhtémoc y Francisco Rivero Nava es más informal, en el sentido de que su forma de ser y dirigir la escuela se presta para el diálogo y genera confianza entre los demás para acercarse, y esto se refleja en que más del 90% de la comunidad escolar las valoraron positivamente cuando se les cuestionó sobre la motivación y apoyo que les brinda para participar en la escuela. La directora de Lázaro Cárdenas tiene un estilo de dirección más apático, que pudiera parecer tradicional y renuente a buscar y aplicar innovaciones dentro de la escuela, aún así el 85% la valora positivamente. La directora de Magisterio Digno se caracteriza por un tono estricto y calificado por algunos de autoritario para dirigir la escuela, esto genera que no haya la suficiente confianza en el resto de la comunidad escolar para acercarse a dialogar con ella por temor a represalias, sin embargo dirige la escuela de una manera adecuada generando orden, disciplina y resultados. Y ante la pregunta anterior, el 80% valora positivamente a la directora.

Es en el estilo estricto con un discurso enfocado en lo pedagógico donde la escuela muestra un mayor desarrollo de las actividades que el PEC busca se implementen e impacten en las escuelas así como un mayor gusto entre los alumnos por las actividades de su escuela, aunque en el plano de comunicación con el resto de la comunidad escolar se encuentra en los niveles más bajos. Las escuelas y directoras con un estilo más apegado y abierto a la comunicación con el resto de la comunidad escolar muestran un desarrollo de las actividades del PEC más moderado, donde hay mayor apertura de la comunidad escolar para expresarse sin sentir represalias. Encontramos un tercer caso de estilo de dirección más apático que genera que las acciones del programa no se implementen y la escuela siga funcionando de la manera tradicional en que siempre lo ha hecho y el resto de la comunidad escolar no note cambios respecto de años anteriores. En este sentido, la actitud y liderazgo de la directora son fundamentales para el desempeño de la escuela y para el desarrollo de las actividades que el programa propone.

e) Esfuerzos por analizar los contextos escolares y a sus alumnos para proponer acciones que superen sus problemáticas de aprendizaje

Uno de los apartados de los planes escolares obliga a las escuelas a analizar su contexto y a sus alumnos, y en base a las necesidades y fortalezas proponer acciones que superen las problemáticas. Son principalmente las escuelas ubicadas en zonas rurales las que hacen mayor énfasis a las diferencias entre sus alumnos y sus familias, a la variada composición étnica de la escuela y la comunidad, a la pobreza que se vive en esas localidades y cómo eso afecta el rendimiento escolar. En otra escuela ubicada en una zona urbana se hace más énfasis en el alumnado que proviene de diversas partes del estado y del país, además de también los otros problemas que hemos mencionado en apartados anteriores. Para detectar necesidades de aprendizaje la mayoría se limitan a revisar calificaciones de los alumnos y ubicar los resultados más bajos para enfocarse en ellos. Cuauhtémoc, en cambio, toma las necesidades de educación en general y se pregunta por qué los alumnos no aprenden o no adquieren los conocimientos básicos, y con la respuesta obtenida en base al diagnóstico planifican sus actividades. El Plan Estratégico de Transformación Escolar es el documento que rige la planeación pedagógica de las escuelas y en él el aprendizaje es una constante. Durante la puesta en marcha de los planes escolares, algunas escuelas han comenzado tímidamente a detallar fortalezas y debilidades en el aprendizaje, llevar estadísticas, revisar su proyecto

anterior y ver qué han hecho para mejorar X asignatura y si las actividades dieron frutos y los alumnos mejoraron, en base a eso generan nuevas actividades para mejorar el rendimiento académico en las materias donde se muestran más bajos resultados.

A pesar de que las escuelas detallan su contexto social, cultural y económico, así como las asignaturas donde ha habido más índice de reprobación y de aprobación, los planes escolares no muestran acciones que reflejen una relación entre ambas esferas y que se dirijan de manera coordinada y estable al logro de un objetivo concreto. Es evidente la falta de orientación para lograr esas acciones coordinadas encaminadas a objetivos concretos con acciones que puedan ser observables y se pueda ir midiendo su avance de manera regular. Sin embargo consideramos importante el esfuerzo de las escuelas por conocer su contexto y alumnos y darse cuenta de la diversidad y que esa misma diversidad influye en el aprendizaje y en el ambiente escolar y que es necesario emprender acciones. Por esa razón es que la consideramos como un factor que facilita la puesta en marcha del PEC. Ahora toca el paso de que esa idea sea una constante al momento de pensar en planificación y subir al escalón de hacer operativas las acciones.

f) Curiosidad y motivación por parte de los alumnos ante las nuevas actividades de su escuela

Los alumnos en general muestran gusto y disposición por las nuevas actividades que está realizando su escuela. Sin embargo, la investigación demuestra que esta disponibilidad debe estar acompañada también de la motivación por parte de la directora o docentes. En este sentido, cerca de la mitad de los alumnos sienten que no reciben suficiente ánimo por parte de la directora para participar en las actividades escolares. Esto podría ser una señal de que los alumnos no se sienten parte de la escuela, ni el centro en base al cual deban girar las actividades de la misma, donde ellos sean tomados en cuenta para la decisión de las actividades que ellos realizarán. Donde hay un mayor acuerdo hacia la motivación por parte de la directora lo encontramos en la escuela Magisterio Digno, aquí los alumnos están más satisfechos con su participación en la escuela y en las actividades, quizás debido a que aquí se realizan más actividades innovadoras y entretenidas para ellos y realizan un mayor aprovechamiento pedagógico de los recursos con que cuenta la escuela donde se les involucra a todos.

En este sentido, un número importante de alumnos está satisfecho por el uso que hacen del nuevo material y equipo con que cuenta su escuela. La mayoría mostró su entusiasmo sobretodo con la adquisición de equipo de cómputo en su escuela y con las clases de computación que muchos de ellos reciben. En Lázaro Cárdenas encontramos el mayor desacuerdo entre los alumnos respecto al material con que cuenta la escuela y es debido a que no lo utilizan y muchas veces no se enteran de su existencia.

Corresponde a la directora y docente hacer que los alumnos dirijan este entusiasmo y novedad con los materiales y actividades por el adecuado camino, de tal suerte que los alumnos no caigan en la apatía y de nada sirva toda la novedad que ellos ven ahora con los beneficios del programa. Dentro de las escuelas hay un sector de alumnos que no se siente aún parte del programa, supera apenas el 10%, así que habrá que involucrar a todos en las actividades y uso del nuevo material en sus clases y aprendizaje diario, pues la mayoría de los alumnos quisiera que su escuela siguiera en el PEC.

3.2 Factores que dificultan la puesta en marcha del PEC

a) Los difíciles contextos en que tienen que trabajar las escuelas: escaso interés por parte de las madres y padres de familia hacia la educación de sus hijos

A pesar de que los municipios donde están localizadas las escuelas no son considerados de alta marginalidad: Pachuca municipio urbano con muy baja marginalidad, Actopan municipio urbano con baja marginalidad, Chilcuautla municipio rural con marginalidad media. Y de que el promedio de escolaridad municipal no es muy bajo, a excepción de Chilcuautla: Pachuca 10.6, Actopan 8.2 y Chilcuautla 6.7. Los contextos tanto sociales como culturales en donde se localizan las escuelas han sido un factor que ha dificultado que las acciones que propone el PEC se lleven a cabo de la manera planeada. A excepción de Magisterio Digno, nos encontramos con contextos donde prevalece el machismo y la sumisión de las mujeres, el alcoholismo, la migración hacia Estados Unidos que genera problemas familiares que repercuten en el aprovechamiento de los niños en la escuela, la desintegración familiar, mujeres golpeadas, mujeres que tienen largas jornadas de trabajo, niños que se ven obligados a trabajar para apoyar en sus hogares, niños que se queden solos en casa sin la supervisión de un adulto, desnutrición y población que habla todavía algún dialecto. A pesar de que

todas las localidades cuentan con los servicios básicos, aún es complicado encontrar en el general de los hogares equipo que no sea de primera necesidad y sea considerado artículo de lujo como pudiera ser una lavadora, computadora o libros.

Poco más de la mitad de las madres y padres de familia sólo cuenta con la educación básica, y un mínimo porcentaje con estudios universitarios o normalistas, y este porcentaje aumenta debido a que la colonia donde se localiza la escuela Magisterio Digno fue creada como una necesidad de vivienda para profesores, así que la mayoría de alumnos de Magisterio Digno son hijos de algún normalista de profesión. Las ocupaciones que prevalecen en los demás contextos son el campo, la maquila, albañilería, obrero, hogar o trabajos casas ajenas. En este sentido los salarios que las familias perciben son extremadamente bajos, \$2000.00 (123 euros) mensuales en promedio y solo un 4,6% de la población encuestada gana \$10,000.00 (618 euros) mensuales. En contextos como estos la educación y la asistencia constante a la escuela de los alumnos puede llegar a ser considerada como un lujo, además de que evidentemente afecta el rendimiento escolar y su comportamiento dentro de la escuela.

Todo esto contribuye a que la madre o padre no encuentre tiempo para dedicarle a su hijo, y entre esto incluimos la atención a su educación, es decir, estar al pendiente que cumpla con su tarea y apoyarlo en caso de ser necesario, y asistir a la escuela para preguntar con el docente sobre su desempeño. Igualmente, podemos notar que ante una escasa educación, las madres y padres no se sienten aptos de ayudar a sus hijos en las tareas escolares, pues no cuentan con los conocimientos suficientes y en ocasiones no saben leer ni escribir. Sin embargo procuran ayudarlos en lo que su capacidad les permite y facilitándoles su material escolar.

Los docentes coinciden en ese escaso interés de las madres y padres por la educación de sus hijos, pues son los menos los que se acercan a preguntar periódicamente sobre su hijo y es precisamente en esos niños que muestra interés donde se notan avances y un buen promedio. La mayoría de madres y padres se acercan a la escuela cuando hay algún problema con su hijo o cuando se les cita a reuniones. La directora de Magisterio Digno menciona que “el proceso de la consolidación de la escuela debe ir de la mano de la concientización de los padres con la educación de sus hijos” y en este sentido muchos docentes aseguraron que intentan crear conciencia en las madres y padres sobre la importancia de su apoyo en la educación de sus hijos ya

que solo de esa manera se verán resultados favorables en su educación, pues la labor no es exclusiva del docente, sino también de ellos. La propia Magisterio Dingo trabaja en un proyecto de escuela para padres, que les ha estado dando resultado y ha incrementado los niveles de participación.

b) Excesiva movilidad docente al interior de las escuelas

Las cuatro escuelas se caracterizan por una gran movilidad de su personal docente, no suele haber estabilidad. Las escuelas suelen considerarse de tránsito, pues los docentes están a la espera de poder trasladarse a una escuela más cerca de su hogar (algunos de ellos pueden llegar a tardar cerca de una hora en llegar a su lugar de trabajo) o en alguna ciudad o poblado más grande. Debido a esto, la mayoría de los docentes tienen menos de diez años laborando en el centro escolar y en varios casos algunos apenas alcanzan el año o menos, hay sólo tres docentes que llevan más de diez años laborando en el mismo centro escolar y uno incluso con veinte años. Esta característica obviamente afecta el desempeño educativo, pues no se da la continuidad debida con los alumnos y tampoco existe un compromiso con su educación, pues están más al pendiente de su cambio de centro escolar que de cumplir y colaborar con la planeación escolar o de buscar nuevas formas de enseñanza que hagan uso de los nuevos materiales que adquiere la escuela por parte del PEC y sean acordes con las necesidades de aprendizaje de sus alumnos. Ante esto es necesario trabajar en la tarea de compromiso y concientización por parte de los docentes hacia su labor educadora, para así aún estando ellos en una escuela que les requiera de poco tiempo, hagan un buen trabajo mientras permanecen en ella y se comprometan con la educación de sus alumnos.

c) Apatía ante lo desconocido o innovador: escaso aprovechamiento del material adquirido

El formar parte del PEC obliga a las escuelas a trabajar de una manera diferente a la que lo venían haciendo tradicionalmente, comenzando desde cuestiones técnicas en la planeación hasta pensar en las actividades que realizarán durante el ciclo escolar y que requerirán la adquisición y uso de nuevos materiales y equipos todo guiado por las necesidades educativas de sus alumnos.

Las escuelas han tenido que aprender a identificar problemáticas que afecten el aprendizaje de los alumnos y ser capaces de organizar actividades congruentes durante

el ciclo escolar que involucren a todos y que ayuden a aminorar la problemática y así poco a poco ir transitando por el camino de la mejora educativa. Existen docentes a quienes les cuesta mucho poder concentrarse y esforzarse en esta nueva tarea, por lo que toman el camino fácil de la apatía y el mínimo trabajo, escudándose bajo el viejo argumento de que “trabajar de una nueva manera no sirve de mucho”. Con la intención de que la actitud de estos docentes no se contagie a los demás y afecte la incorporación de la escuela al PEC, algunas directoras han tomado la decisión de excluir a esos docentes del trabajo o darles el mínimo de responsabilidades, lo cual consideramos no es lo óptimo.

Actividades como los proyectos de Ciencia y Tecnología exigen a los docentes hacer uso de material audiovisual y de cómputo en sus contenidos durante las clases con el propósito de hacer más atractiva y dinámica la clase a los alumnos. Sin embargo muchos docentes admiten no saber usar las computadoras y se muestran renuentes a asistir a cursos de capacitación al respecto, lo cual hace que no aprovechen este recurso y privan a los alumnos de él. El problema se agrava cuando, por ejemplo en Lázaro Cárdenas, no hay un encargado del área de cómputo ocasionando un doble desperdicio del equipo, ya que al no haber un responsable del área y equipo que trabaje y asesore a los alumnos y docentes esta no se abre a disposición de ellos. Sin embargo, en las demás escuelas sí hay un responsable del área de cómputo, que por lo regular tiene formación en el área, y que apoya a los alumnos cuando asisten a ella e incluso hay la posibilidad de que tomen clases de computación. Otro recurso que está costando trabajo inculcar entre los alumnos es el de la lectura y el aprovechamiento de todos los nuevos libros que se están adquiriendo con el PEC. Algunas escuelas están impulsando los talleres de lectura en las bibliotecas escolares, otras generan proyectos como el de “Leo, pienso y redacto” de la escuela Magisterio Digno. Todos ellos impulsan la lectura y el uso de los libros dentro de las bibliotecas. Los docentes coinciden en que es una labor difícil, pero trabajan en ello.

Toda la comunidad escolar está de acuerdo en que de no estar en el PEC difícilmente podrían realizar muchas de las actividades que ahora realizan debido que les sería complicado adquirir el equipo que se necesita para dichas actividades. Y como lo comentamos anteriormente, todas las escuelas están bien equipadas y cuentan con el suficiente material para la labor educativa. Sin embargo, una cosa es contar con material y otra el utilizarlo, como vemos no se le da un óptimo aprovechamiento y muchos

docentes siguen trabajando de la misma manera en que siempre lo han hecho, sin que estar en el PEC modifique en algo sus clases o actividades en la escuela. En este sentido, varios docentes admiten que no le ven el caso a seguir adquiriendo más material año con año si no se utiliza. Y a este respecto hay un sector de madres y padres de familia que considera es mucho el dinero que se destina a este rubro por lo que se deberían reducir el gasto.

Unido a lo anterior, para un óptimo uso del material y equipo es importante la actualización docente. Parte de las acciones del PEC se dirigen hacia la capacitación del personal docente mediante cursos o talleres de actualización impartidos por personal externo y que contribuyan a la labor educativa. La identificación de estas necesidades y de los respectivos cursos debe quedar establecida en los planes escolares. Sin embargo, muchos docentes se muestran apáticos ante estos cursos y a pesar de reconocer que en estos se tratan temas que les eran desconocidos y que les ayudan a llevar un mejor desempeño dentro de las actividades que implican el PEC en la escuela, muestran un desinterés para asistir. Los temas que se tratan van desde gestión escolar hasta la forma de relacionarse con los alumnos y con las madres y padres de familia. Gran parte de los docentes considera que son demasiados los cursos que tienen que tomar, pues aunados a estos están los que ofrece la SEPH para todos los docentes en el estado de Hidalgo y que están obligados a atender.

Es necesario impulsar acciones y crear conciencia por parte de la directora hacia los docentes para animarlos a que vean los cursos como algo beneficioso que los ayudará a desempeñar de una mejor manera su labor educativa y que los cursos realmente se enfoquen en un tema preciso y útil a los docentes en clases, además de que no sean excesivos. Es importante que no se vean estos cursos como una obligación, una imposición, una pérdida de tiempo y con una nula aplicación a su trabajo. En inicio, los docentes deben sentir ese compromiso con la educación de sus alumnos, ya que si no lo tienen difícilmente cambiarán su postura antes los cursos y talleres de actualización. En entrevista con docentes notamos que los que están más disponibles ante los cursos son los que hablan con mayor motivación acerca de sus alumnos y de la labor que realizan con ellos y con sus madres y padres. Debido a que se involucran aspectos culturales, esta resulta una tarea difícil.

d) Deficiente comunicación entre docentes y madres y padres de familia

A pesar de que la comunicación entre las madres y padres con los docentes es la manera más directa para que los primeros puedan expresar sus opiniones y estar más al tanto de la educación de sus hijos, esta comunicación no es muy estrecha. En años anteriores era aún más evidente la apatía de las madres y padres hacia la escuela y los docentes, la relación era muy difícil al no haber confianza para entablar una conversación, habiendo ocasiones en que las madres solían faltar el respeto a los docentes. Sin embargo, los docentes coinciden en que dicha relación ha mejorado en los últimos años y tanto su trato con ellos como el apoyo hacia sus hijos han estado mejorando y lo atribuyen a las actividades que el PEC hace para generar conciencia en ellos. Aunque aún esta no llega a niveles aceptables en la mayoría de los alumnos.

Es evidente que aún hoy en día sigue habiendo apatía para acercarse a la escuela y preguntar por sus hijos. Es por ello que las escuelas ofrecen talleres sobre temas relacionadas con sus hijos y la familia. En Magisterio Digno aplican, por ejemplo, el programa de “Clases de puertas abiertas” donde las madres y padres pueden ver cómo trabajan sus hijos y el profesor, lo que va generando mayor confianza y acercamiento entre ambas partes y hacia la escuela. Sin embargo, resulta evidente que si no existe un compromiso de los docentes con la educación de los alumnos, difícilmente los docentes podrán transmitir ese compromiso a las madres y padres.

e) Desconfianza entre la comunidad escolar respecto de los procesos del programa: excesivo control y papeleo en la documentación solicitada

Una de las cosas que este programa pretende evitar es el excesivo burocratismo que impide el adecuado funcionamiento del sistema. Sin embargo pareciera reproducirlo a nivel micro entre la escuela y la coordinación estatal. Tanto las directoras como los representantes de las madres y padres de familia responsables de la cuenta bancaria del PEC señalan lo estricto de las facturas y demás documentación comprobatoria de gastos, así como la inflexibilidad para cambiar los recursos de los apartados hacia otras necesidades. La primera situación genera más preocupación entre las madres y padres, pues en caso de que la coordinación estatal no les acepte alguna factura ellos son los responsables de hacer la devolución ante esa instancia del dinero, el cual ellos tendrían que poner de su bolsa y no tienen el dinero suficiente de darse el caso. Ese hecho ha llevado a varias madres y padres en pensar dejar el programa. Para los docentes el PEC implica, además de trabajo extra, mucho papeleo y llenado de documentos e

información que les piden, en algunas ocasiones, de un día para otro, lo que les resta tiempo de trabajo en el aula y no les permite terminar los contenidos. Información que muchas veces consideran innecesaria. Este trabajo extra y papeleo genera en varios de ellos la intención de querer dejar de formar parte del programa.

El PEC debería ser más flexible en cuanto a los comprobantes de gastos y limitarse a solicitar la documentación en verdad necesaria a los docentes con tiempo suficiente para que estos hagan el llenado adecuado de la información. Es un hecho que estos trámites son necesarios y una evidencia de gastos y de actividades, sin embargo no son una evidencia confiable acerca del uso y adecuado desempeño del programa. Como complemento a esa documentación se deben realizar visitas a las escuelas para observar cómo están trabajando estas y otorgarles el acompañamiento que necesitan. Las visitas se deben realizar con la intención de formar y acompañar, no con la intención de fiscalizar, así la comunidad escolar se sentirá tomada en cuenta y atendida. Incluso varios docentes y madres y padres de familia piden eso.

Es evidente que este excesivo control y fiscalización parte de la desconfianza natural hacia las demás personas y hacia el trabajo que realizan, pero si el PEC ya abrió márgenes de decisión a la comunidad escolar y les confía la toma de decisiones y uso de recursos, eso también debería reflejarse en los procesos burocráticos de la comunidad escolar con la coordinación estatal.

f) Escasa información a la comunidad escolar sobre el propósito real y funcionamiento del programa: visión centrada en lo económico y poca variación en la forma tradicional de trabajo

La comunidad escolar supo del PEC en reuniones convocadas por la directora, de manera separada para cada sector. El total de la comunidad escolar, incluyendo a los alumnos, tiene conocimiento de que su escuela está dentro del PEC, incluso un sector importante de ellos cree saber en qué consiste el programa, pero cuando se les cuestiona acerca de las actividades que involucra, los objetivos, la participación que exige de ellos y demás cosas relacionadas con el programa no saben dar respuestas concretas y dirigen siempre sus respuestas a una en concreto: apoyo económico. Algunos docentes admiten no saber cuál es el objetivo del programa y hacia dónde se dirige puesto que no recibieron orientación previa a su incorporación al programa. Quienes estuvieron en las

reuniones informativas señalan que se les dijo que el PEC consistía en otorgar beneficios económicos para poder elevar la calidad en la educación y construir, por ejemplo, aula de medios, biblioteca, comprar equipo, etc. ayudando así a mejorar el aprendizaje de los niños, esto en Francisco Rivero Nava. Sin embargo nunca se especificaba mediante qué acciones y cómo, es decir, no se especificaba bien el contenido y forma de trabajo del programa. Esta información sesgada suscitó incertidumbre y temor entre la mayoría de los docentes, pues como sucede en los casos en que la información oficial es incompleta, no se detalla y ni deja claro, los docentes empezaron a recibir información distorsionada de otras fuentes donde se decía que el PEC implicaba más trabajo, ampliaba el horario y trabajaban horas extras no remuneradas. Esto generó temor y apatía inicial hacia el programa.

Resaltamos, sin embargo, dos opiniones de docentes respecto a lo que entienden es el PEC: “entendía que Escuelas de Calidad era trabajar con niños por proyecto, en proyectos académicos que tuvieran el propósito de mejorar la calidad de la educación en muchos ámbitos”, “entendía que trabajar en Escuelas de Calidad implicaba para los docentes actualización y cursos acordes a los nuevos aprendizajes que involucraba el programa, sin embargo esto no ha sido así”. Algunos más expresaron que tenían la idea de que estar en Escuelas de Calidad era estar dirigidos por especialistas, que habría apoyo continuo de personal externo que los orientaría sobre cómo formar diferentes tipos de alumnos, pero salvo algunos cursos extras que realizan, casi todo es lo mismo que en las demás escuelas. Algunos han entendido que Escuela de Calidad son más cursos y trabajo, y han creído que con extender la jornada laboral y saturar de cursos a los docentes ya se trabaja como Escuela de Calidad y se cumple con los objetivos. En estos casos ha sido necesaria la intervención del personal del PEC estatal para explicar a la comunidad escolar sobre el programa. Esta acción es necesaria en todas las escuelas, pues aunque no todas han llegado a esos extremos, sí notamos que en ninguna de las escuelas hay un entendimiento general del programa ni un compromiso con sus objetivos reales.

Similar a lo sucedido con los docentes se dio también con las madres y padres de familia quienes señalan se les dijo que el PEC otorgaba recursos a las escuelas para que ellas lo asignaran en cosas que necesitaran y que su labor consistía básicamente en ayudar a recaudar recursos económicos adicionales y aumentar así el recurso del PEC. A excepción de Magisterio Digno, en las demás escuelas hubo motivación para entrar al

programa porque éste triplicaba la aportación inicial y permitía hacer muchas cosas en la escuela, pero fuera de eso no saben especificar acciones.

Toda la comunidad escolar coincidió en que en un inicio los recursos del programa eran suficientes para lograr las metas propuestas. La escuela podía reunir por concepto del PEC hasta \$300,000.00 (18,5000 euros) por ciclo escolar y se podían hacer muchas cosas, ahora el recurso ha disminuido y lo máximo que se pueden obtener son \$150,000.00 por ciclo escolar. Tanto directoras como madres y padres coinciden en que el recurso ya no es suficiente para las necesidades que se plantean, generando un desánimo entre la comunidad escolar. Las madres y los padres consideran que es mucho el trabajo que ellos tienen que hacer para recaudar dinero y que ahora el estímulo del PEC de duplicar ese dinero recaudado no es suficiente⁹⁴. Incluso han mencionado que varias obras han quedado inconclusas y que el trabajar por medio de proyectos innovadores exige recurso económico, el cual no disminuye, sino por el contrario aumenta.

Es así como este aspecto económico que llamó la atención de docentes y madres y padres de familia y animó su incorporación al programa, es el que ahora, después de varios años de formar parte del PEC, hace que un número considerable de madres y padres desee que su escuela salga del PEC debido a que consideran se les pide mucho dinero para las aportaciones, el cual no tienen. En Lázaro Cárdenas, por ejemplo, la mayoría de la población se dedica al campo y gana en promedio \$50.00 al día (3 euros) y aún así se les pide cumplir con las exigencias económicas del PEC. En Magisterio Digno también es muy notable este malestar.

Llama la atención que son los alumnos el sector que más admite no conocer en qué consiste el PEC y señala no se les informó sobre el mismo cuando su escuela se incorporó a él, en promedio es la mitad de los encuestados. Este caso es más evidente en las escuelas ubicadas en las localidades rurales. Poco más de mitad de los alumnos aseguró saber cuál es su función dentro del PEC y qué actividades le corresponde realizar dentro de este marco, entre ellas mencionaron que les corresponde participar en las actividades que les pida la escuela sin embargo no especifican qué tipo de actividades, igualmente les corresponde utilizar el material y equipo con que cuenta la

⁹⁴ Recordemos que inicialmente el PEC le daba a la escuela \$2.00 extra por cada peso que ella recaudara. Ahora el PEC solo les da un peso extra por cada peso que recaudan.

escuela, hacer sus tareas y hablar más con sus maestros. Como parte de las actividades que ellos realizan dentro de la escuela señalaron los bailables, efemérides y deportes.

Debido al desconocimiento de las acciones y propósitos del PEC es que gran parte de los docentes no saben exactamente qué actividades deben realizar dentro del marco del programa, lo más preocupante es que al paso de ya tres ciclos escolares ellos siguen sin saberlo con certeza al día de hoy. Las actividades que se señalan les corresponde hacer ahora que su escuela forma parte del programa son las actividades que la escuela le pide pero no especifican qué tipo de actividades, también lo es mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos para que adquieran nuevo conocimiento, conocer bien su programa de estudios e implementar estrategias de conocimiento para los alumnos, discutir temas en colegiado y apoyarse mutuamente, actualizarse y trabajar para que los niños aprovechen y utilicen los materiales adecuadamente. Sin embargo estas actividades parecen ser las que le corresponde a todo docente, forme parte o no del PEC. Un número reducido de docentes señaló que ahora les corresponde elaborar proyectos escolares, opinar sobre lo que hace falta en la escuela, asistir a cursos, cuidar las cosas que se adquieren e involucrarse más en el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. La mayoría de los docentes admite que sus actividades se han visto modificadas un poco a raíz de su ingreso al PEC, en el sentido de que ahora hay más trabajo, pero que en realidad no hay una gran diferencia en cuanto al trabajo que realizan otras escuelas. Al no saber los docentes cuál es su labor dentro del PEC no consideran que sus actividades se vean modificadas en relación con las demás escuelas que no están dentro del programa, pues al no participar en la planeación escolar, no hacer uso del nuevo equipo, no involucrarse más con sus alumnos y sus padres no ven el mayor cambio al estar en el PEC. Y al hablar de más trabajo se refieren al aspecto administrativo que implica estar en el PEC.

Ante esto se pone en evidencia la necesidad del acompañamiento por parte del programa y la coordinación estatal que continuamente los esté orientando sobre la forma de trabajo y actividades que cada sector de la comunidad escolar debe ir modificando, de otra manera seguirán viendo el programa como un medio para hacerse de recursos económicos y comprar cosas.

- g) No hay claridad en cuanto a la forma en que deben participar las madres y padres de familia: participación tradicional de ellos dentro de la escuela**

La mayoría de las madres y padres de familia afirmaron saber cuál es su labor dentro del PEC, la mayoría señaló que es dar apoyo económico, la segunda actividad mencionada fue el apoyo en actividades como faenas o rifas y la tercera fue atender la educación de sus hijos y asistir a las reuniones. En este sentido, las actividades en que las madres y padres de familia participan dentro de la escuela ahora que está en el PEC parecen no haber variado en cuanto a las que venían haciendo con anterioridad o las que hacen escuelas que no forman parte del programa. El hecho que no se mencionen actividades nuevas en los primeros lugares demuestra que la mayoría de madres y padres no dedica tiempo a estas actividades dentro de la escuela por lo cual no las tiene en su lista. Respecto a las cooperaciones y faenas o festivales escolares, algunos señalaron que su escuela, específicamente Magisterio Digno, los obliga a participar en dichas actividades, y que de no hacerlo repercutiría en las calificaciones de sus hijos o en que no se les entreguen sus documentos, actitud que genera descontento en la mayoría. Sin embargo, el resto de encuestados en las demás escuelas señaló estar satisfecho con formar parte de las actividades de la escuela.

La mayoría de las madres y padres señala que al participar ayudan al bienestar de su hijo al mismo tiempo que aprenden a convivir con ellos y eso los motiva en sus estudios. En el discurso consideran que es bueno participar, es un discurso favorable hacia la educación, sin embargo en la práctica no lo hacen en los ámbitos que efectivamente ayudan a mejorar la educación de sus hijos como es el apoyarlos y acompañarlos durante su proceso educativo. Atribuyen su escaso interés a opinar o ayudar en las tareas escolares de sus hijos a su bajo nivel de estudios, ante lo cual se sienten incapaces de hacer las actividades señaladas.

Otra de las formas de participación de las madres y padres de familia y que es una de las novedades para ellos, es la intervención en la elaboración de los planes escolares en la parte de la asignación de los recursos, específicamente en lo referente a infraestructura o cotizaciones de equipos y materiales. Aquí la directora apoya y trabaja de manera conjunta con el Comité de Padres de Familia y representantes de grupo, quienes son los responsables de las cotizaciones y compra de equipo. Mientras realizamos las visitas a las escuelas pudimos ver en varias ocasiones a algunas de estas madres y padres que se encontraban en la escuela realizando actividades. Así, al asistir constantemente a la escuela saben de sus necesidades y pueden decir qué es lo que hace falta. Este grupo comenta esas necesidades a la directora y después con el resto de las

madres y padres de familia deciden qué hacer. Sus aportaciones se reflejan principalmente en los PATs, que son los que hacen operativas las acciones del PETE (que contiene básicamente aportaciones pedagógicas realizadas por los docentes y la directora) en el componente A del programa referido al espacio educativo, mobiliario y equipo y útiles y materiales escolares. Otra forma de participar es exponiendo sus sugerencias y carencias para que sean incluidas en el respectivo apartado de los planes escolares relativo a las actividades (curso, pláticas, talleres, etc.) para involucrarlos en la escuela y en la educación de sus hijos, si las sugerencias son buenas y factibles se incluyen en la versión final de los planes escolares. Si no exponen nada, es la directora o los docentes quienes deciden qué actividades organizar para involucrarlos en la educación de sus hijos.

A este respecto primero se debe dejar claro en las RO y demás normatividad las formas en las cuales las madres y padres de familia pueden participar dentro de la escuela, con la intención de no generar malos entendidos y las madres y padres se inmiscuyan en rubros que sólo competen a la directora y docentes. Una vez que normativamente se deje claro, la directora y docentes deben tener conocimiento y entendimiento de ello para transmitirlo a las madres y padres, y así cada actor de la comunidad escolar sepa qué le corresponde hacer y en qué ámbitos puede o no participar y opinar dentro de la escuela.

h) Limitado funcionamiento de los órganos de participación social: entre el temor a expresarse y las represalias

Casi todas las madres y padres encuestados consideran que la escuela los orienta y apoya al momento de organizarse. Las RO suponen la creación y consolidación de los CEPS a través de los cuales los docentes y las madres y padres harían sus aportaciones y participarían en las actividades de la escuela. Sin embargo estos CEPS sólo se han creado de manera formal debido a que administrativamente algunos documentos del PEC piden su constitución, pero en la realidad no funcionan y todo se realiza a través del ya tradicional Comité de Padres de Familia, así que los integrantes de ambos son los mismos y las escuelas han hecho que las actividades de los órganos coincidan. Incluso al día de hoy no queda claro al interior de las escuelas cuáles son las funciones de los CEPS. Así entonces, en la escuela encontramos los tradicionales “Comité de Padres de Familia” y “Representantes de grupo”. Debido a que los CEPS prácticamente no

funcionan en ninguna escuela es que el análisis se centró en el Comité de Padres de Familia quien absorbe las funciones del CEPS para las madres y padres de familia. Este Comité sigue funcionando como regularmente lo hace, con reuniones mensuales o bimestrales en horarios que permiten la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Debido a la apatía de muchos por participar en estos órganos, sus integrantes son escogidos de entre las personas más responsables, que les guste trabajar para la escuela o simplemente tenga más tiempo, siendo esta elección exclusiva de las madres y padres de familia. La mayoría de las madres y padres coincidió en que los órganos de participación sirven para expresar sus opiniones y ser escuchados, sin embargo un amplio número opinó lo contrario debido a que consideran que la función de estos es sólo informativa y que la opinión causa molestia en algunos así que de que de nada sirve el opinar.

Existe mucha apatía por parte las madres y padres hacia los órganos de participación pues consideran que absorben mucho de su tiempo, no hay acuerdos y afinidad, y no se cuenta con el apoyo de los demás, además de que el formar parte de éstos se presta a demasiados problemas, y para algunos es una pérdida de tiempo y que en ciertas ocasiones se presta a que los docentes menosprecien a las madres y padres por ser ignorantes. Sin embargo hay planteamientos positivos ante estos órganos como el hecho de que los ven como un medio para saber qué es lo que hace y hará la escuela, como una forma de ayudar en la educación de sus hijos y de trabajar por la escuela e interactuar con las demás madres y padres, además de ser un mecanismo para que sus opiniones sean tomadas en cuenta.

Las madres y padres de familia suelen asistir siempre a las reuniones que convoca la escuela, cuando no lo hacen es debido a cuestiones laborales y/o del hogar. En las reuniones la mayoría no suele participar debido a que no siempre las opiniones son tomadas en cuenta, hay muchas inconformidades (comportamiento negativo y si hablan los demás se ponen en si contra), les avergüenza expresarse (temor a equivocarse o a la burla –uno señaló que “a veces si uno no sabe decir las palabras, los demás se burlan”-) o simplemente porque están de acuerdo con lo comentado. En menor medida señalaron la falta de orden, el escaso tiempo para expresarse debido al gran número de asistentes, la toma de decisiones por parte de la directora, el temor a represalias con sus hijos, el que puedan ser callados por los demás o simplemente porque las decisiones tomadas son buenas. Los temas que generalmente se tratan son los relacionados con la educación

de los niños (calificaciones, aprovechamiento escolar, etc.), con los trabajos en la escuela y con las cooperaciones económicas. En menor medida se tratan asuntos relacionados con la atención que ellos como madres y padres les deben a sus hijos así como los que tienen que ver con el uso de los recursos económicos. Igualmente se tocan asuntos generales como las conferencias, la asistencia de un psicólogo y cuestiones que tienen que ver con drogadicción, sexualidad, autoestima, derechos de los niños, etc.

Cerca de las dos terceras partes de las madres y padres de familia considera que la escuela les pide su opinión en las acciones que lleva a cabo y percibe que cuando opina o sugiere algo es tomado en cuenta, esto les provoca satisfacción en su participación dentro de la escuela, la cual consideran hasta cierto punto una obligación. Además de que al participar ayudan a mejorar la escuela, se enteran de sus necesidades, se sienten tomados en cuenta y se mantienen informados de lo que sucede dentro. Quienes no están satisfechos con su participación lo atribuyen a razones que tienen que ver propiamente con la escuela y con cuestiones personales. Entre las primeras algunos consideran que no son tomados en cuenta y que se sienten obligados a hacer ciertas cosas con las cuales no están de acuerdo. Las segundas tienen que ver con falta de tiempo para dedicarse a los asuntos escolares.

A pesar de que la participación está abierta para todas las madres y padres y que existen los medios para expresarse, principalmente mediante diálogo directo con la directora o los docentes o de manera escrita depositando su sugerencia en el buzón, existe el temor de las madres y padres por expresar sus comentarios y opiniones en los asuntos escolares y el temor de represalias o del autoritarismo de los directivos.

i) Escasa cultura de la rendición de cuentas: tanto en quien la debe ofrecer como entre quienes la reciben

A pesar de que existe un acuerdo entre la comunidad escolar de que conocen y se les comunican las actividades que lleva a cabo la escuela, el acuerdo disminuye al saber cómo se han llevado a cabo esas actividades y qué resultados han generado, al igual que con los recursos. Sin embargo resalta el hecho de que no pregunten sobre los mismos a pesar de que en el discurso muestran interés por hacerlo, señalan que no lo hacen debido a que los representantes no les dan respuesta o creen que se pueden molestar. Destaca la poca rendición de cuentas por parte de los representantes encargados de hacerlo, así

como el poco contacto de dichos representantes con el resto de madres y padres. Quien generalmente informa de las actividades en la escuela es la directora mediante reuniones informativas dentro de la misma escuela, ya sea colegiadas o con las madres y padres de familia, estas últimas suelen realizarse en domingos cuando los temas son importantes con el propósito de que todos asistan. Las cosas relativas al PEC son algunas de las cosas que se tratan en estas reuniones. Sin embargo algunos mencionaron que el medio más común para enterarse de las actividades es por comentarios de los demás padres y madres de familia. En Magisterio Digno es donde encontramos el mayor desconocimiento ante el uso de los recursos económicos que se les piden.

Respecto al conocimiento de los planes escolares encontramos el mismo caso. Su contenido no se da a conocer al resto de las madres y padres de familia, incluso hay docentes que tampoco lo conocen. Es evidente el desconocimiento entre la mayoría de la comunidad escolar del contenido de los planes escolares. Este desconocimiento deriva en que no se comparta la visión ni los objetivos establecidos. Este desinterés de no compartir los planes escolares es reflejo del mismo desinterés de la comunidad escolar por conocerlos. Hubo docentes que admitieron se les entregó el plan escolar al llegar a trabajar a la escuela para que lo conocieran, sin embargo reconocieron no haberlo leído. Las madres y padres de familia con la parte que más llegan a conocer son algunas actividades del PAT que se relacionan con los gastos de la escuela en el marco del PEC.

Esta escasa rendición de cuentas va acompañada del escaso interés en la realidad por preguntar sobre las actividades y destino de los recursos en la escuela por parte de la comunidad escolar, aunque en el discurso se admite interés. Aún existe la idea de hermetismo respecto a las actividades que realiza la escuela, y que se cree sólo son del conocimiento de la directora, algunos docentes y representantes de madres y padres de familia. Es necesario hacer extensiva toda esa información al resto de la comunidad escolar de una forma que ellos la entiendan y se queden satisfechos con el uso y aprovechamiento de los recursos, y no vean su cooperación y participación como una obligación o castigo. Las juntas escolares son el medio apropiado para ello, para comentar de los avances en cuanto a gastos y actividades escolares y pedagógicas, además de sólo comentar calificaciones y pedir recursos y decir en qué se gastarán, sin dar después más información sobre lo ahí planeado.

j) Escaso compromiso por parte de los docentes hacia la planeación escolar: no hay asesoría suficiente para su elaboración

Los planes escolares son elaborados por la directora y los docentes, donde se incluyen las aportaciones de ambas partes, así como también la de los alumnos y las madres y padres de familia. A pesar de los esfuerzos de la dirección, no se logra motivar e involucrar a todos los docentes, lo que se traduce en que no todos participen y el trabajo se vuelva desequilibrado para algunos de ellos. Ven esta actividad como un trabajo extra no remunerado, pues siguen percibiendo el mismo salario y no hay estímulos, sólo hay más trabajo y responsabilidades. Sólo el 70% de los docentes admitió que ha participado en la elaboración de los planes escolares, quienes no lo han hecho lo han atribuido a que en el momento en que se realizó el plan ellos aún no laboraban en la escuela o a que no pudieron asistir a la reunión o que no fueron informados. En este sentido, la elaboración de los planes es en reuniones de grupo colegiado, en horario escolar, entre los docentes y la directora, donde esta última hace la redacción final del documento. Entre todos detectan las necesidades y problemas de la escuela, tanto escolares como materiales, y dan sus propuestas sobre lo que cree es prioritario actuar y en base a eso comienza la elaboración del proyecto y de los temas que trabajarán durante el ciclo escolar. Resalta el caso de Lázaro Cárdenas donde señalaron que las primeras reuniones para elaborar los planes no había acuerdo entre los asistentes, así que optaron por repartir el trabajo en equipos, en la primera reunión se asignan actividades y la segunda se exponen las ideas y avances. Sin embargo, los docentes admitieron que hay profesores que por más que se les pide el trabajo no lo realizan y al final son un grupo pequeño de docentes lo que contribuyen a la elaboración de los planes escolares, así que han optado en que la conformación de los equipos se integre de docentes responsables e interesados en trabajar y otros no interesados.

Es evidente que esta forma de trabajo es nueva para ellos, es algo que no estaban acostumbrados a hacer y que apenas conocieron con el PEC, por lo tanto no saben cómo deben trabajar y hacer sus aportaciones, al menos así lo reconoció casi la mitad de los docentes. Incluso quienes han admitido saber cómo elaborar planes escolares han dicho que lo hacen opinando y dando sugerencias, los menos señalaron que es ejecutando las acciones planteadas, con su trabajo en el aula y utilizando los materiales, y entregando lo que le piden. Pero estas respuestas distan mucho de ser claras respecto a la participación de los docentes en los planes escolares y de su entendimiento incluso entre

quienes admiten han formado parte de su elaboración, además de mostrar el poco discurso pedagógico.

Aquellos docentes que intervienen en la elaboración de los planes han expuesto una serie de obstáculos con los que se encuentran al momento de elaborarlos, entre ellos mencionan la falta de información detallada, el nulo conocimiento del proyecto y la intransigencia del Comité de Padres de Familia que genera desacuerdos entre las tres partes (el Comité, la directora y los docentes). Los docentes no reciben ningún tipo de asesoría externa, recordemos que de acuerdo a las RO esta sólo se da a directivos y ellos tienen que transmitir la información a su personal docente. Pero al ser esta información nueva para las directoras también, el proceso de transmisión de la información no es claro y en poco ayuda al entendimiento de los docentes sobre cómo elaborar un plan escolar y qué es lo que este pretende. Entre quienes recibieron esa “capacitación” no se nota una claridad en la información recibida para elaborar programas escolares, más bien fue como una información general sobre el PEC pues la mayoría señaló que en esa asesoría conocieron el funcionamiento del programa, se les dijo cómo elaborar el proyecto, ubicar las necesidades de los alumnos y mejorar su desempeño laboral, y supieron del apoyo económico así como de otra perspectiva para elevar la calidad educativa. Pero estas respuestas/aportaciones son muy ambiguas y al momento de elaborar los planes escolares no sirven de mucho, pues no se habla de técnicas, herramientas, metodología, consenso, etc. En Magisterio Digno los docentes admitieron que incluso la directora tampoco les brindó mayor información o asesoría. Las aportaciones de los docentes se reflejan en la parte pedagógica-curricular. Los padres participan en los materiales.

Para una elaboración correcta de los planes escolares como los que toda escuela debe tener para que guíe su actuar hacia un mejoramiento efectivo de la calidad educativa es evidente que aún falta mucho en estas escuelas PEC. El primer paso es que la comunidad escolar conozca qué son los planes escolares, su propósito y cómo cada uno de ellos puede aportar de manera efectiva y se vea plasmado en dicho plan. Además de que técnicamente se les apoye durante su elaboración y haya una retroalimentación en base a los planes entregados inicialmente, para que la comunidad escolar pueda trabajar en fortalecer los puntos que mostraron deficiencias. Esto sólo se logra con un adecuado plan de acompañamiento a las escuelas y de personal con los conocimientos necesarios para dar la capacitación, de tal suerte que la capacitación se convierta en una

ayuda y no en un obstáculo para la mejora de los planes escolares, instrumento que el PEC señala como centro de la gestión y mejora escolar.

4. LA FUNCIÓN Y LA PRÁCTICA EVALUATIVA DENTRO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

4.1 Factores que favorecen la práctica evaluativa en los centros escolares

a) Su instauración dentro de los lineamientos del programa como la actividad que da inicio a todo el proceso

El que la autoevaluación sea la actividad con la que tiene que iniciar el proceso de planeación dentro de la escuela y que el plan escolar sea uno de los requisitos principales para aceptar o no a la escuela como parte del programa ha puesto a la evaluación en el centro de la actividad escolar. El programa como tal no promueve la evaluación permanente, sin embargo la autoevaluación es obligatoria cada año para elaborar el siguiente plan escolar anual. Esto garantiza que las escuelas pertenecientes al programa adopten a la evaluación como una actividad inherente a las actividades escolares. La escuela Cuauhtémoc señala en su PETE 2004 aspirar a “una escuela donde la cultura de la planeación y la evaluación quede institucionalizada, que se involucre a los padres de familia y en general a toda la comunidad escolar, en donde los intereses sean comunes y se establezcan a través de la reflexión colectiva, y en donde los fracasos o éxitos sean responsabilidad de todos”. Pero estos esfuerzos evaluadores deben ir acompañados de capacitaciones y un acercamiento cada vez mayor a la actividad evaluativa para que se hagan efectivos y cada vez más la escuela haga evaluaciones más serias de sus acciones y no sean solo descripciones de actividades o estadísticas de calificaciones.

b) La formación previa de las directoras de los centros escolares en temas evaluativos

El trabajo mostró que los centros escolares donde la directora había tomado cursos y talleres sobre temas de evaluación manejaba un discurso más amplio sobre la misma, hablando no solo de cuestiones cuantitativas y pruebas escolares, sino que involucraba aspectos cualitativos y estaba consciente de que la tarea evaluativa era algo constante y no sólo al final del ciclo escolar. Este conocimiento aunado a su liderazgo y compromiso en la escuela son factores que pueden impulsar la tarea evaluativa en el resto de los docentes. La directora de Cuauhtémoc es quien más conocimiento tiene sobre el tema y en los planes escolares promueve talleres para acercar a los docentes al proceso evaluativo. Igualmente en Magisterio Digno hay un discurso más amplio sobre evaluación y en sus planes escolares se muestran acciones más cercanas a la evaluación en el sentido de establecer algunos criterios e indicadores que señalen el avance en las actividades dentro de la escuela.

c) Indicios de que evaluación puede ser algo más que resultados

Las directoras tienen claro que los resultados de las evaluaciones sirven para mejorar el plan actual. La directora de Cuauhtémoc, quien de todas mostró un discurso más desarrollado de la evaluación, habla de ella como una actividad constante centrada en los procesos de enseñanza-aprendizaje, donde evaluación no es solo poner un número y de eso hay que hacer conscientes a los docentes. Y aunque aclara que aún no se realizan acciones en la escuela que tiendan en ese sentido, sabe que es una tarea a la que debe enfocarse también. La directora de Magisterio Digno también tiene un discurso de evaluación más allá de resultados y ha comenzado a establecer en sus programas escolares las acciones que se llevarán a cabo para el seguimiento y evaluación de cada una de las actividades. Las demás directoras desconocían la gran gama de ámbitos que implica la evaluación más allá de los exámenes y es algo nuevo saber de las áreas que pueden ser susceptibles de ser evaluadas en las escuelas. Sin embargo, las directoras aún no saben cómo dirigir esa nueva forma, para ellas, de entender la evaluación, no tienen aún el suficiente conocimiento y técnica que implica esta práctica. Para ello es necesaria una mayor capacitación respecto al tema y que la apliquen al momento de elaborar sus planes escolares. Un aspecto más a resaltar es que las propias RO del PEC señalan estándares de seguimiento y procesos para la evaluación del programa, además de los de resultado. Sin embargo las escuelas no parecen hacer suyos esos estándares, pues no se reflejan en sus planes escolares.

4.2 Factores arraigados a la evaluación

a) Evaluación entendida como medición de resultados

En los centros escolares y entre la comunidad escolar hablar de evaluación es hablar de pruebas académicas a los alumnos, y de sus resultados plasmados en calificaciones que envían a la dirección, así como de las pruebas que se realizan a los docentes como parte del programa de Carrera Magisterial. Si se habla de otro ámbito es sobre gastos u obras, que de informarse sobre ellas se informan resultados. Dentro del centro escolar aún no se piensa en evaluar los procesos y actividades que generan esos resultados tanto en calificaciones de los alumnos como en los gastos y las obras. Asimismo, prevalece la idea de que una vez planeado algo no se debe modificar mientras está en funcionamiento, no al menos hasta que termine el ciclo escolar, pues eso altera el programa inicial.

Será labor de las directoras inculcar a los docentes esta idea de evaluación, es una tarea difícil que primero requiere un conocimiento y compromiso profundo por parte de las propias directoras para que lo puedan transmitir al resto de la comunidad escolar. Es necesaria también una mayor práctica evaluativa que refleje los estándares de seguimiento y proceso que marcan las RO, que la escuela los conozca y poco a poco vaya trabajando con ellos, y no sólo con los de resultados (exámenes). Esta tarea de seguimiento y proceso la reflejarán obviamente en sus planes escolares, lo cual dará mayor coherencia a las actividades dentro de la escuela así como un mayor apego a las acciones que el PEC pretende lograr al interior de ellas.

b) Evaluación no entendida como actividad de valoración

Al no haber conocimiento ni experiencias evaluativas previas que no vayan más allá de pruebas académicas, en las escuelas no se tiene conciencia sobre la actividad valorativa que implica toda evaluación, así como de las recomendaciones que acompañan a esa actividad. Por lo tanto, los planes escolares están marcados por una descripción de actividades que se han realizado en ciclos escolares pasados así como de estadísticas en cuanto a calificaciones de los alumnos. No existen criterios o indicadores que señalen el grado de avance de las actividades o hacia que ámbitos es a donde deben

dirigir su trabajo, sólo en Magisterio Digno se dan algunos esfuerzos por establecer criterios e indicadores. Generalmente los planes escolares se basan más bien en objetivos que reflejan un conjunto de buenas intenciones que no indican como se alcanzarán. La labor de comprender más la tarea evaluativa va acompañada de capacitaciones a directivos y docentes, donde la tarea evaluativa sea vista desde una perspectiva práctica y útil a sus necesidades y contextos, y no sólo se enfoque en cuestiones teóricas que no lograrán aterrizar al momento de la planificación escolar.

c) Evaluación como una labor hermética: escasa comunicación de sus resultados

En el entendido de que las evaluaciones que se realizan dentro del centro escolar son pruebas académicas y sobre gastos y obras, ambas son realizadas por la propia escuela, ya sea directivos y docentes o representantes de las madres y padres de familia. Si alguien externo interviene en la escuela es personal de la SEP que aplicará evaluaciones nacionales y estatales a los alumnos. En este contexto, la evaluación es hecha sólo por el personal de más alto nivel y que no involucra a las demás personas. Al no involucrarse al resto de la comunidad escolar, no hay conocimiento de las evaluaciones o del uso de la información que ellos proporcionan. Esto se refleja en el hecho de que la mayoría de la comunidad escolar señala que no se les hacen saber resultados de las evaluaciones que se han llegado a aplicar en la escuela y por lo tanto desconocen sus resultados. Los únicos resultados que conocen son los que a cada sector de la comunidad escolar competen, como por ejemplo los docentes y sus alumnos y padres las evaluaciones de aprendizaje de su grupo, más allá de las evaluaciones de las cuales no tengan ellos el control desconocen los resultados. El que no se den a conocer los resultados al resto de la comunidad escolar contribuye a la escasa rendición de cuentas.

La mejora en este aspecto va acompañada de las sugerencias previas de un mayor conocimiento de la labor evaluativa, pues al conocer más sobre ella se está más abierto a la rendición de cuentas y hacia cómo debe darse esta, de tal manera que el resto de interesados conozca y entienda los resultados, viéndose la evaluación como un instrumento, además de rendición de cuentas, de mejora constante de las actividades y no como sanción o castigo.

d) Temor a la evaluación externa

El formar parte del PEC hace a las escuelas susceptibles de ser evaluadas, principalmente por personal del mismo programa. Al establecer las RO estándares de seguimiento y procesos en las escuelas, esto significa que personal externo puede acudir a ellas a evaluar su desempeño, cosa que no se ha hecho en las escuelas analizadas en esta tesis. Esto, aunado a las tradicionales evaluaciones internas de la escuela genera que ante la presencia de personal ajeno a la propia escuela o a la supervisión de su zona se muestren temerosos y renuentes a colaborar o señalando que se les evalúe de manera positiva para no verse afectados en su permanencia en el programa. Aunque por otra parte hay docentes que señalan que son necesarias las evaluaciones externas serias que impliquen la observación del funcionamiento de las escuelas y que involucre a varias de ellas, donde los resultados se compartan con toda la comunidad escolar y se conozca así la experiencia de otras escuelas, al mismo tiempo que sepan cómo están haciendo cada uno de ellos las cosas, pues en la actualidad no tienen la certeza de que sus proyectos sean revisados porque no hay ese seguimiento y supervisión a la escuela.

El temor a la evaluación de externos sólo se superará con el conocimiento real de lo que es evaluación y los beneficios que genera en los centros escolares, además de que cada vez que se aplique una evaluación se les haga saber a los evaluados cuál es el propósito de la misma y cómo beneficiará su labor dentro de la escuela, aunada a la práctica evaluativa constante realizada por el propio centro escolar.

CONCLUSIONES

Sobre la evaluación de políticas públicas y programas

1. Por política nos hemos referido en esta tesis a lo que Aguilar Villanueva (1996) llama un “diseño de acción colectiva intencional, que abarca el curso que efectivamente toma la acción como resultado de muchas decisiones e interacciones así como los hechos reales que la acción colectiva produce”. La política educativa y el PEC analizados en esta tesis, se adecuan a esta definición. Aunque tradicionalmente el análisis de la política ha estado enfocado más en ofrecer la mejor alternativa para la toma de decisiones, dejando en un inicio de lado a la implementación y evaluación, y aún cuando la **evaluación** es considerada **en el análisis de políticas** se le da un carácter final, como la etapa que establece si la política ha funcionado o no, si ha cumplido con los objetivos o no, y si es necesario seguir o no con la acción. En la actualidad la evaluación ya no se considera una etapa meramente finalista, y hoy queda más que claro que evaluar involucra a todo el proceso de la política o programa, por lo tanto se impulsan evaluaciones integrales y no meramente finalistas. En su momento María Bustelo (2001) señaló que la evaluación se ha realizado más con una intención prescriptiva relacionada con la mejora de la política evaluada, más que análisis descriptivos de la fase de evaluación de las políticas, y resaltó la necesidad de más estudios descriptivos sobre los procesos evaluativos. Sin embargo, en esta tesis partimos de la escasa evaluación que se hace a las acciones que lleva a cabo el gobierno en México a inicios de este siglo y el énfasis en los resultados de los programas, especialmente los educativos. Por lo tanto, elegimos analizar la parte prescriptiva de la evaluación en una acción que el gobierno mexicano ha impulsado en el ámbito educativo, no haciendo énfasis en sus resultados.
2. El **concepto de evaluación** se ha ido desarrollando a través de los años. En la década de los cincuenta Tyler definió evaluación como el “proceso para determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado”, resaltando así su énfasis en los resultados, carácter a posteriori y su aspecto de medición; que a la fecha prevalecen no sólo en el ámbito educativo. Décadas más tarde autores como

Scriven (1967), Rossi y Freeman (1985), y Stufflebeam (1987) resaltaron el carácter valorativo de la evaluación; la ampliaron a todo el proceso del programa (conceptualización y el diseño, implementación y utilidad); y destacaron el fin y funciones de toda evaluación: identificar, obtener y proporcionar información útil con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados. Esta evolución en las definiciones se refleja en lo que nosotros referimos como evaluación en esta tesis, pues resaltamos el carácter valorativo, ampliamos la evaluación al diseño e implementación y nos enfocamos en las funciones de mejora y guía para la toma de decisiones y orientadora de investigaciones. Y aunque las definiciones no muestran una diferencia notable entre evaluación de políticas públicas y evaluación de programas, podemos mencionar que es el ámbito más general (políticas) o particular (programas) en que cada una de ellas se aplica, la diferencia más sobresaliente.

3. El propio concepto hace énfasis en las **funciones** que debe cumplir toda **evaluación**, al ser una actividad orientada a la acción tiene funciones específicas que la distinguen de otras disciplinas. En términos generales señalamos tres funciones básicas (Stufflebeam y Shinkfield, 1987, 2007; Vedung, 1997; Bustelo, 2001): mejora, rendición de cuentas y guiar las decisiones para acciones futuras. Sin embargo añadimos una cuarta función: ayuda a la difusión, donde la evaluación debe ayudar a los consumidores a tomar decisiones sabias, por lo que las preguntas evaluativas deben de ser de interés práctico para ellos. No obstante, tampoco descartamos funciones más específicas como el control administrativo, de legalidad y financiero, mecanismo de reforma de las prácticas de la Administración, o como medio que refuerza y legitima la actuación de los poderes públicos. Advertimos también sobre aquellos propósitos ocultos o menos legítimos con los que se puede llevar a cabo una evaluación. Destacamos el ocultar deficiencias o fallos a los superiores, utilizar la evaluación como un gesto de racionalidad, adular un programa débil al justificarlo y elegir deliberadamente sólo aspectos que de antemano parecen tener éxito evitando los aspectos defectuosos, o el ayudar al cliente a crear una imagen positiva del programa con información que pueda ser de ayuda para asegurar el apoyo del público. La mejora y la guía para las decisiones de acciones futuras son las funciones que resaltamos en esta tesis y estudio de caso.

4. Aunque la **utilización de los resultados de la evaluación** por mucho tiempo quedó relegada debido a que su utilización era algo que se daba por hecho, las grandes cantidades de dinero invertidas en los programas y el poco uso de los resultados evaluativos (debido a lo racional de las evaluaciones que no se correspondía con su realidad, a la poca información que existía para realizar buenas evaluaciones, a la entrega tardía de resultados o resultados que no respondían a las necesidades de los decisores, a los informes extensos y cargados de lenguaje técnico o simplemente por resistencia al cambio dentro de las organizaciones) centraron la atención por su utilización y que respondiera a las necesidades de información de los decisores. En este sentido, hablamos de un uso conceptual de la información (se comprenden los resultados de la evaluación y se adquieren habilidades que antes no se tenían pero no se actúa ni ponen en marcha acciones en base a esos resultados), un uso instrumental (cuando resultado de las evaluaciones se generan acciones o cambios en el programa), un uso interactivo (participación de todos en la interpretación de datos y generación de nuevos planteamientos en base a las evaluaciones), un uso persuasivo (los resultados se usan como argumentos ante otros programas o posiciones políticas), un uso como legitimación (para justificar posturas) y un uso táctico (la evaluación se usa para ganar tiempo o eludir responsabilidades). Para un fomento en el uso de la evaluación se propone interesarse en las necesidades de conocimiento de las audiencias y poner atención en la difusión de los informes sobre resultados de tal manera que sean amenos y entendibles. Esto significa una mayor participación durante el proceso de quienes utilizarán esos resultados.
5. En el contexto actual es **innegable el componente político en la evaluación**. Aunque algunos se resisten, la participación de los **actores** en la evaluación se ve cada vez más como beneficiosa para obtener mejores resultados y hacerla más útil. La comunicación entre el evaluador y stakeholders es indispensable para que todos participen en los propósitos y beneficios de la evaluación, así como para negociar los aspectos relevantes de la misma. El trabajo de ambos es complementario: el evaluador es el experto en los métodos y técnicas, pero los stakeholders tienen la experiencia en el programa que se está evaluando. La tarea del evaluador ya no se limita a la técnica y la metodología, involucra también las relaciones interpersonales que se dan en un **contexto político**. Este conocimiento de la complejidad política y social de los programas nos acerca más a la realidad y trata

con mayor eficacia los problemas sociales. Fitzpatrick (2009) señala que la evaluación es un acto político, puesto que los evaluadores trabajan en un contexto político, y si la evaluación está relacionada con guiar o influenciar las políticas de gobierno, es un hecho que los evaluadores trabajan con stakeholders quienes también están interesados en guiar e influenciar las políticas gubernamentales y compiten entre ellos por recursos y poder, en este sentido la evaluación se convierte en una poderosa herramienta para pelear por recursos para su programa. Al desarrollarse las evaluaciones en organizaciones con relaciones complejas entre muchos grupos (en la escuela: entre padres, profesores, estudiantes, director y la oficina central), donde la más básica evaluación puede molestar o cambiar esas relaciones y puesto que la evaluación involucra un juicio acerca de la calidad de lo que se evalúa, la evaluación es altamente política. Y el ámbito educativo no escapa de estos intereses políticos, de hecho es un ámbito muy politizado.

6. La **evaluación a través de los años** ha estado muy ligada al origen de la evaluación educativa, un antecedente relevante lo encontramos con Tyler en 1932, donde los objetivos del programa eran su punto de referencia y debían expresarse en términos conductuales u observables para poderlos contrastar con los resultados; evaluación y medida eran sinónimos. La experimentación también tuvo un apogeo en las décadas siguientes, donde el rigor metodológico y científico era lo que prevalecía. En los setentas ante el evidente fracaso de los programas sociales en Estados Unidos aunado al carácter obligatorio que la legislación federal estableció para los programas que ella impulsaba podemos hablar de una evaluación moderna, dando paso así a una etapa de rendición de cuentas más que de expansión. La evaluación también debe ser vista dentro del contexto de reformas de la Administración Pública, aquí sirvió como un vínculo para proveer la metodología y/o la información necesitada para implementar las reformas. La mayor demanda de evaluaciones hizo surgir nuevos enfoques evaluativos y la necesidad de personal calificado, se vivió una etapa de expansión y profesionalización: las universidades comenzaron a ofrecer cursos, aparecieron revistas especializadas y asociaciones profesionales que establecieron normas para su realización. Las evaluaciones dejaron de ser facultad exclusiva de la federación y los gobiernos locales también intervinieron en esa práctica, lo que la ha extendido a todas las áreas y niveles de gobierno. En la actualidad la evaluación ya no es una tarea hermética del evaluador,

ésta práctica involucra a todos aquellos afectados por los programas y evaluaciones, lo que ha puesto en evidencia su carácter político. Prevalece actualmente la idea de evaluación como aprendizaje organizacional, es decir, hacer de la evaluación una parte integral de las operaciones diarias de las organizaciones.

7. Lo metodológico no se trata sólo de la elección entre métodos cuantitativos o cualitativos, sino que tiene que ver con los procedimientos metódicos que se derivan de las posturas adoptadas en los niveles ontológico y epistemológico. El entendimiento de los **paradigmas** (rationales o positivistas, y naturalistas o constructivistas) nos ayuda a comprender la realidad que los evaluadores y clientes de la misma han percibido en determinado momento y el porqué del uso de ciertos métodos de la evaluación en determinadas épocas, o porqué la importancia de la experimentación o la pluralidad. Hoy vemos cómo la prevalencia del paradigma positivista se está superando y toman fuerza paradigmas alternos que permiten evaluaciones más plurales y que a su vez abarcan más aspectos.
8. La **corriente cuantitativa** y la **cualitativa** han dominado la realización de evaluaciones, la primera más. Sin embargo la elección de uno u otro método depende de las necesidades de la evaluación, donde en ocasiones la combinación de ambos métodos resulta más adecuada. El método cuantitativo asociado a la medición, al uso de métodos experimentales y matemáticos que proporcionan objetividad en los resultados y no hace falta apelar al juicio de la persona ni de los destinatarios, ha estado ligado a la verificación y comprobación de teorías, y confía en la medición y estadística para establecer los patrones de comportamiento en una población. El método cualitativo, por su parte, está más enfocado en entender la realidad social mediante métodos naturalistas que prefiere registrar sus hallazgos en el lenguaje de los sujetos, es considerado más subjetivo, y suele enfatizar la interpretación, el valor y la naturaleza contextual del conocimiento social; busca reconstruir y entender la realidad. Debido a los efectos no previstos producidos por los programas, el propósito no fue sólo verificar (cuantitativistas) sino también descubrir cómo el programa podría alcanzar los efectos deseados, y el método cualitativo adquirió relevancia. La evaluación educativa parecía abstraerse de la realidad de la vida cotidiana de las escuelas, y fue importante ya no sólo saber qué porcentaje de niños no sabía matemáticas, interesaba ahora el por qué no sabían y qué es lo que necesitaban para que pudieran aprenderlo. La unidad de análisis se

desplazó de una exclusividad en el individuo como quien aprende a una atención también en el programa como el que enseña y la escuela como el lugar donde se lleva a cabo la tarea educativa. Advertimos que las evaluaciones cualitativas suelen restringirse a programas locales, mientras que las cuantitativas se emplean en los que son más ambiciosos en sus objetivos de alcance.

9. La historia evaluativa se ha correspondido con el surgimiento de una gran variedad de **enfoques o modelos evaluativos** que sobresalieron en su momento dependiendo de los paradigmas prevalecientes. En la tesis nos basamos en la clasificación realizada por Stufflebeam (2002, 2007) acerca de los enfoques evaluativos más representativos del siglo XX y que indican su validez para este siglo XXI. La clasificación se basa en el grado de conformidad a la definición de evaluación entendida como un “estudio diseñado y dirigido a ayudar a cierta audiencia a valorar el mérito y valor de un objeto”. Él distingue entre pseudoevaluaciones, enfoques orientados a las preguntas y métodos de la evaluación (cuasi evaluaciones), enfoques orientados a la mejora y rendición de cuentas, y enfoques dirigidos a la agenda social y al apoyo. Nosotros distinguimos entre enfoques clásicos: enfoque por objetivos (Tyler) y modelos experimentales (D. Campbell y J. Stanley), más centrados en la rigidez y en la no contaminación de factores externos. Y los enfoques alternativos para el siglo XXI que presenta enfoques más pluralistas, abiertos y participativos, entre ellos incluimos los estudios orientados a la decisión y a la rendición de cuentas (Cronbach y Stufflebeam), estudios orientados al consumidor (Scriven), enfoques de acreditación y certificación, evaluación centrada en la utilización (Patton y Joint Committee on Standards for Educational Evaluation), estudios centrados en el cliente (Stake), evaluación democrática deliberativa (House), evaluación constructivista (Guba y Lincoln), estudio de casos y la evaluación de resultados como valoración del valor añadido.
10. El análisis a los **tipos de evaluación** muestra “las diferentes posibilidades con las cuales podemos aplicar la evaluación y las virtudes que se obtendrán con ellas” (Casanova, 2002). La elección de los tipos de evaluación nos ayuda a delimitarla y está condicionada por las preguntas clave a las que queremos dar respuesta en la evaluación, por los objetivos y criterios de valor a utilizar. La clasificación que elegimos es la más comúnmente utilizada (Osuna, 2000; Bustelo, 2001; Casanova, 2002, 2004), pues la clasifica en cuatro grupos, de acuerdo a: 1) su función:

formativa y sumativa. 2) la temporalidad y fines: ex-ante, intermedia y ex-post. 3) los agentes que la realizan: interna, externa y mixta. 4) la fase del contenido del programa diseño y conceptualización del programa, implementación y resultados. En palabras de María Bustelo (2001: 109) estas tipologías “son básicas, ya que son aplicables simultáneamente, es decir, cada evaluación podría ser clasificada por todas y cada una de estas cuatro clasificaciones”. Sin embargo, esto no excluye otros tipos de evaluación, como la evaluabilidad y la metaevaluación.

11. Al prevalecer actualmente los esquemas participativos, el inicio del **proceso de la evaluación** partiría de la identificación de los usuarios, sus motivaciones e intereses detrás de la evaluación, los objetivos y cuestiones que se van a analizar y con qué tiempo y recursos se cuenta (Osuna, 2000), donde stakeholders y evaluadores identifican las preguntas, problemas y objetivos de la evaluación, y participan en el análisis de la información y redacción del informe final para hacer factible su utilización. La lista de control para diseñar evaluaciones de Stufflebeam (2007) y el esquema evaluativo de Fernández Ballesteros (2001) son una guía para llevar a cabo evaluaciones. Ambas resaltan el análisis previo a toda evaluación para detectar posibles obstáculos y determinar si es posible llevarla a cabo o no. Una vez que se ha decidido seguir adelante, es imprescindible establecer criterios contra los cuales juzgar el objeto evaluado. Y aunque durante mucho tiempo los objetivos de la intervención fueron los criterios naturales de mérito, la realidad evidenció que muchos programas carecían de objetivos claros y operativos, ante esto otros criterios de valor fueron tomados en cuenta (satisfacción de las necesidades de los usuarios, los efectos del programa, las necesidades de información de las partes interesadas, juicios de expertos, etc.). En este sentido, los hallazgos dan pie a la valoración y al consecuente establecimiento de recomendaciones. Estas dos últimas, actividades esenciales y características de toda evaluación.

Sobre la calidad educativa y la gestión centrada en las escuelas

12. Al ser la **calidad** excelencia de algo y conllevar valores asumidos como válidos, tiene una perspectiva multidimensional y plural, dependiente de los momentos históricos en función de los valores que tengan. Un movimiento hacia la calidad busca mejorar el proceso que produce los resultados. Por lo cual, deberá involucrar la multiplicidad de los factores del proceso educativo (tanto de la oferta como la

demanda educativa): currículum; escuela; profesorado; alumnos; relaciones con el entorno; evaluación de los resultados (alumnos y centros); recursos (instalaciones, material didáctico); medios económicos; métodos de enseñanza-aprendizaje; innovación pedagógica. Al hablar sobre lo que implica una educación de calidad no sólo habrá que elegir los factores evaluables de la educación, sino también los atributos (pertinencia, relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad) que debe cumplir, y que harán que la educación sea de calidad.

13. El alejamiento, la distancia entre problemas y autoridades del sistema educativo centralizado ha provocado que casi siempre se llegue tarde. La **descentralización**, que fue la respuesta para romper con esta centralidad y lógica burocrática, supone traspasar el poder de decisión y las responsabilidades desde la autoridad máxima central a los niveles que le siguen en la cadena bien sean los gobiernos estatales o municipales o el centro escolar. La descentralización de los sistemas educativos supone como mínimo la autonomía de los centros escolares, la participación de la sociedad civil en los temas educativos, un mayor protagonismo de los gobiernos locales y una efectiva dirección global del sistema educativo por parte de las autoridades centrales. La descentralización apunta a dar más margen de maniobra a las unidades escolares, para que con más capacidad de gestión, con su propia iniciativa y desde más cerca puedan asegurar un rendimiento más eficiente. Los factores desreguladores son la participación social, la consideración de variaciones culturales, la atención a diferencias del alumnado, la autonomía en los centros y de los profesores, la pluralidad de materiales curriculares, los métodos educativos variados, y los itinerarios curriculares. Las principales tareas que pueden descentralizarse son: los objetivos educativos; la gestión financiera del centro; los contenidos de la enseñanza; la evaluación de los alumnos; la selección de los profesores; la retribución, incentivos y valoración de los profesores; la elección del equipo directivo; la admisión de los alumnos; los servicios complementarios de la escuela; la oferta educativa; el establecimiento de relaciones con instituciones y asociaciones externas a la escuela.
14. Los centros escolares ofrecen resultados variados aún entre los que se piensa tienen las mismas condiciones para su funcionamiento. El centro escolar fue un factor clave en los procesos innovadores en educación que tuvo su origen en “**escuelas eficaces**” y “mejora escolar”. Los factores relacionados con la eficacia eran el

liderazgo del director, las altas expectativas de los profesores en los resultados de los alumnos, el énfasis en las destrezas básicas, un clima seguro y disciplinado, y evaluaciones frecuentes del progreso del alumno. Años después surgió la “**gestión basada en el centro**” que otorga a las escuelas capacidad de decisión. El proceso de transferencia de decisiones debía continuar de manera que se lograra efectivamente una mayor cercanía entre la toma de decisiones y las necesidades de los usuarios del servicio educativo, padres, alumnos, directivos y docentes.

15. La **gestión escolar** debe permitir que toda la comunidad educativa participe en los procesos de toma de decisiones sobre las acciones que repercutan a la escuela, y permitir mejorar su trabajo interno mediante el diseño colegiado de “proyectos escolares” que orienten su desarrollo. Para ello, a los centros escolares se les otorga **autonomía**, es decir, se les transfiere gran parte de la responsabilidad de la educación para favorecer su capacidad de decisión y aumentar el compromiso de la comunidad educativa y facilitar así la adaptación de cada escuela a su entorno y a sus alumnos. Hay autonomía de sistema cuando las formas de organización de las escuelas tienen un nivel más o menos independiente de los niveles que gobiernan el sistema educativo. La autonomía de comportamiento se refiere a los procesos de formación que permiten que los propios agentes tomen decisiones en lo que se refiere a la utilización de los recursos; la programación de la enseñanza dentro de un determinado marco curricular; la estructuración de los servicios, de los horarios y de las asignaturas; y la elaboración de un proyecto educativo que incluya los objetivos, la determinación de los programas o la contratación del personal.

16. **Participar** es intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de la actividad del centro y en el aula. “Sentirse parte de” dependerá de las conexiones personales establecidas, de la capacidad de influencia que se tenga en los asuntos comunes, de la integración y satisfacción de las necesidades, y de una cierta conexión emotiva que se comparta. Los grados de participación pueden ir desde el sólo hecho de observar o informar acerca de los objetivos y estrategias hasta un nivel en el que los implicados asumen plena libertad para la toma de decisiones. Hay pseudo-participación cuando las cuestiones en las que se participa ya han sido decididas previamente; la participación parcial se da cuando se puede influir en las decisiones pero no tomarlas o compartirlas; y hay participación plena cuando se comparte el poder real

e individualmente. Estos distintos grados de participación se pueden reflejar en tres ámbitos del centro escolar (Gil Villa, 1995): en la participación en el gobierno del centro, que tiene que ver con el control y gestión tal como lo señala la Constitución (contexto político); la participación en las actividades académicas u organización de la relación pedagógica en el aula (contexto académico); y a la participación en las actividades extraescolares (contexto comunitario).

17. El **consejo escolar**, que funciona a nivel estatal, municipal y de centro escolar, es el órgano al que se le reconoce el derecho legal para definir las metas propias de cada escuela. En los modelos de administración centrada en la escuela su principal tarea es desarrollar un plan que guíe a la implementación del modelo de reforma escolar en el centro. Sus funciones se pueden clasificar en: esencialmente consultivas, responsables de asesorar al director; responsables del funcionamiento del centro en colaboración con el director; y que dirigen el centro. El **proyecto escolar** es la materialización de la transferencia de toma de decisiones a la escuela como base del cambio, requiere de la participación del equipo directivo y la comunidad escolar para su planificación y puesta en práctica. El proyecto educativo se refiere a los objetivos elaborados por la comunidad escolar y que reflejan la oferta educativa del centro; el proyecto curricular pretende responder al qué, cómo y cuándo se ha de enseñar y evaluar, su elaboración corresponde a los docentes; el proyecto organizativo pretende ordenar la práctica cotidiana en los centros y para su elaboración es fundamental la intervención de todos los miembros de la comunidad educativa. En el Plan anual del centro escolar están plasmados los medios y recursos, y lo que se aspira conseguir en el curso. Es responsabilidad de toda la comunidad su elaboración.

18. La **participación de los padres** en la escuela y en el proceso de aprendizaje de sus hijos adopta una modalidad individual y otra colectiva. La primera se relaciona con la situación escolar de sus hijos (actividades escolares y extraescolares), a su comunicación con la escuela (a través de reuniones o evaluaciones), y a su implicación en el trabajo escolar de los niños en casa (lecturas con su hijo, interés en su progreso). La participación en el nivel colectivo se produce en los distintos niveles del sistema educativo ya sean consejos nacionales, municipales o escolares. Puede ser de dos formas principalmente: intervención en los foros nacionales o locales en los que se adoptan decisiones sobre educación, y en los CEPS.

Sobre las políticas educativas

19. La evolución de las **políticas educativas a nivel internacional** ha partido de las políticas de igualdad de oportunidades que abarca políticas dirigidas a la equidad y políticas de carácter compensatorio de apoyo a la población más desfavorecida. La deficiente formación del profesorado, la poca inversión en innovación educativa y la escasa evaluación educativa dieron pie a las políticas dirigidas a la calidad y modernización del sistema educativo. En esta etapa la calidad de la enseñanza sustituye tanto en el discurso como en la práctica educativa a las políticas de igualdad de oportunidades. Le sigue una etapa centrada en la gestión del sistema: desregulación y descentralización regulada, donde el grado de autonomía en la toma de decisiones y la participación en la gestión pedagógica y económica de los centros educativos, y la capacidad de elaboración de políticas educativas y de gestión a nivel territorial son las dos dimensiones fundamentales de gestión del sistema educativo. Surgen las estructuras de participación para los distintos actores.
20. En **México** a finales del siglo XIX la educación estaba en manos de los estados y existía libertad de enseñanza. En 1917 con el rango constitucional a la educación en el Artículo Tercero, el debate se centró más en lo ideológico que en un verdadero sistema educativo, como resultado se estableció una educación primaria laica y gratuita. Los estados y municipios seguían estando a cargo de la educación. Después de la Revolución Mexicana la educación estuvo centrada en los grupos sociales más desfavorecidos y en llevar educación a todo el país, el foco era la cobertura. Al ser incapaces los estados y municipios de esta labor, en 1921 se creó la SEP quien a partir de entonces se encargaría de la educación en México, comenzando así un proceso de centralización educativa. El cambio comenzaba en la educación y dos décadas después se unificaron los planes y programas de la ciudad y el campo, y el eje que hasta ese momento se venía atendiendo dio un giro para dar prioridad a la educación urbana. Ahora se buscaba responder a la necesidad de industrialización y desarrollo económico del país. En 1943 nace el SNTE. La **política educativa** de la primera mitad del siglo pasado estuvo permeada por el mismo patrón sustentado en el **Artículo Tercero Constitucional**: ampliar la educación primaria, alfabetizar a la mayor parte de la población posible e involucrar en el proceso educativo a los sectores marginados. En esta etapa (sesentas) aparecieron los primeros esfuerzos por planificar la educación, sin

embargo carecían de acciones coordinadas, diagnóstico de la realidad y seguimiento. También se comenzó a trabajar con políticas educativas que atendían a recomendaciones internacionales.

21. En la segunda mitad de los setenta el discurso educativo comenzó a dar otro giro y **entraron en la agenda educativa** nuevos temas. Se reconoció por primera vez que la **calidad de la educación** era una prioridad y la burocratización un problema. En el marco de la planificación educativa se elaboró el primer Plan Nacional de Educación que daría direccionalidad a las políticas educativas en el país y a partir de entonces sería una constante en los demás periodos gubernamentales. El Plan pretendió dirigir las políticas hacia mejorar la calidad educativa y descentralización, sin mucho éxito. En los ochenta por primera vez la calidad aparece como una prioridad por encima de la cobertura y se intenta generar un proyecto modernizador que tuviera continuidad. Pero es a inicios de los noventa donde la modernización ocupa un lugar central en el discurso, no solo educativo, y la calidad cobra aún más relevancia en la agenda. En 1992 con la firma del ANMEB entre la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales, se descentralizó la educación básica y se traspasó por parte del gobierno federal a los estados la responsabilidad de administrar el servicio educativo, el patrimonio, las plazas de los maestros y los puestos de los empleados administrativos. La SEP seguiría manteniendo la normatividad, la revisión y la autorización de materiales didácticos, así como la elaboración de los programas en todo el país, la asignación de los recursos y la evaluación del sistema. Al Acuerdo lo acompañaron varias reformas que permitieran el cumplimiento de los nuevos mandamientos educativos. El SNTE no sufrió mayores cambios. Se implementaron también programas sociales dirigidos a los grupos más desfavorecidos y programas compensatorios (equidad), ambos con vertientes educativas. Estas políticas tuvieron continuidad con los siguientes gobiernos y a pesar de que en 2000 hubo una alternancia política, eso no modificó la línea educativa que se venía siguiendo.

22. Las **políticas para hacer frente a la calidad educativa** han evolucionado tanto en la manera de ver la calidad educativa como en las respuestas hacia la misma. Desde 1976 con el primer PNE el énfasis se puso en dos cuestiones: la formación de maestros con acciones en torno a fortalecer su formación y los contenidos y planes educativos. El aprendizaje y los resultados fueron el indicador para medir la calidad educativa. Por su parte, las investigaciones evaluativas internacionales destacaban

el peso de los factores socioeconómicos sobre los resultados y dejaban de lado la responsabilidad de la escuela sobre los aprendizajes. Años después se demostró que la escuela sí influía, comenzando así un replanteamiento del problema partiendo de lo que las escuelas podían hacer en su propio contexto para mejorar cualitativamente, y las políticas con cierto grado de autonomía comenzaron a tomar atención. En México, en la década de los noventa, con la calidad educativa anclada en la agenda y después de un estancamiento en cuanto a reformas educativas, se realizaron una serie de reformas que demostraron que la calidad educativa tendría continuidad en los gobiernos posteriores. Las más relevantes fueron el ANMEB, las reformas al artículo 3ro. Constitucional y la creación de la LGE. En el discurso la participación social se establecía como impulsora de la calidad educativa y se incorporaba un apartado en la LGE. A finales de los noventa surgieron programas piloto que impulsaron un nuevo modelo de gestión escolar y acciones de sensibilización a la comunidad escolar, pero es hasta el 2001 que se implementa oficialmente una política centrada en la escuela que le otorga cierto grado de autonomía. En esta década se impulsaron también las políticas de fomento del uso de las tecnologías de información en las escuelas y la equidad fue considerada como uno de los objetivos de la política educativa.

Sobre la nueva orientación política y el Programa Escuelas de Calidad

23. Actualmente la calidad educativa unida a la equidad se ha convertido en el principal objetivo de la agenda educativa. Ahora los gobiernos impulsan políticas centradas en la gestión del sistema educativo y la escuela con el fin de superar los obstáculos que impiden el logro educativo de los estudiantes. **El PEC como política pública** ha surgido a iniciativa del Gobierno Federal como parte de la política nacional de transformación de la gestión institucional y escolar para superar el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el escaso desarrollo la planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directores ejercer un verdadero liderazgo, la poca comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso ineficaz de los recursos, la deficiente infraestructura y equipamiento, la baja participación social, y las prácticas pedagógicas rígidas. Propone transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas enfocado a la mejora de los aprendizajes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas. La escuela se sitúa como unidad de cambio.

24. El **modelo de gestión escolar del PEC**, apegándose a las entonces investigaciones educativas y literatura del tema, propone ampliar los márgenes de decisión escolar y promover un modelo de autogestión, con enfoque estratégico, basado en una capacidad de toma de decisiones fortalecida en un liderazgo compartido, un trabajo en equipo, una participación social responsable, prácticas docentes más flexibles que atiendan la diversidad de los alumnos, una gestión basada en la evaluación para la mejora continua y la planeación participativa. Se basa en el supuesto de que hay que acercar las decisiones a donde están los problemas porque nadie mejor que la gente próxima a ellos conoce las necesidades de la escuela y la comunidad. Por ello propone la **participación** de toda la comunidad escolar en la identificación de necesidades, toma de decisiones y ejecución de las acciones en beneficio de la escuela. La **evaluación** y la **planeación** son una herramienta para transformar la gestión escolar donde la elaboración de planes escolares se vuelve indispensable.

Sobre la evaluación de políticas públicas y programas educativos

25. Las primeras **evaluaciones educativas a nivel internacional** se caracterizaron por su enfoque en los objetivos y experimental. Pronto se mostraron incapaz de detectar los cambios producidos a lo largo del programa surgiendo evaluaciones de carácter más naturalista (setenta y ochenta). Los noventa fueron una década clave tanto a nivel internacional como en México, pues aparecieron las pruebas TIMSS y PISA, que además de aspectos cuantitativos incluían aspectos cualitativos del contexto en el que se llevaba a cabo el aprendizaje con el fin de comprender los resultados obtenidos en las pruebas académicas. En **México** la **actividad evaluativa** es algo innovador, y como resultado de las pruebas internacionales y de la participación en ellas, del apoyo de organismos internacionales para financiar programas y de la modernización en el país, en los noventa se dieron pasos más organizados y serios en evaluación. En el marco del ANMEB se realizaron reformas legislativas que incluyeron un apartado en la LGE relativo a la evaluación del sistema educativo nacional, y dependiente de la SEP se creó la DGE como la encargada de la evaluación en el país. La evaluación de los programas con financiamiento internacional, como los compensatorios, fue obligatoria en su aspecto educativo. México comenzó también la aplicación de pruebas nacionales de manera más seria y así surgió ENLACE a cargo de la DGE y EXCALE a cargo de INEE, esta última con evaluaciones más cualitativas al aplicar también cuestionarios de contexto a la

comunidad escolar para identificar factores asociados al rendimiento escolar. Hasta antes de los noventa sólo había limitados esfuerzos evaluativos, pero en esa década y con el contexto internacional y de modernización, se le dio más empuje a la evaluación educativa, y como veremos en los siguientes párrafos, la evaluación se amplió en la siguiente década a otros ámbitos públicos.

26. México no se ha caracterizado por la **difusión de los resultados de las pruebas educativas**, un velo político los ha envuelto y mantenido en secreto a la opinión pública que no tenía acceso a ellos debido a que ponían de manifiesto los malos resultados educativos. Si las evaluaciones sirven como legitimadoras, no había elementos para ello en un contexto caracterizado durante el siglo pasado por un excesivo control presidencial y autoritarismo. Se temía del uso persuasivo de los resultados en perjuicio de las políticas educativas y el gobierno. A pesar de que la LGE de 1993 establecía el carácter público de los resultados esto solo quedó en letra muerta y resultados de las pruebas internacionales realizadas en 1995 fueron dados a conocer hasta 2001, cuando ya un diferente gobierno estaba en el poder. Destaca un caso donde resultados de evaluaciones estatales se ocultaron puesto que los docentes señalaban al SNTE como responsable de la mala calidad educativa, por tal razón se impidió su difusión. Todo esto demuestra el eminente carácter político de la evaluación y sus resultados, así como el uso que se hace de los mismos, donde lo único que se da a conocer son ciertos aspectos positivos de los programas, ocultando los resultados reales. Esto resulta en una nula rendición de cuentas hacia la sociedad y que además los resultados no fueran utilizados para mejorar las acciones. En la actualidad, cada vez más se dan a conocer los resultados de las evaluaciones federales, a petición de la legislación.

Nos encontramos ahora en un contexto de un uso conceptual de la evaluación, pues gradualmente esta actividad va formando parte del marco de referencia de las personas que van adquiriendo nuevas habilidades, pero aún no forma parte de su actividad diaria al poner en marcha acciones en base a los resultados de evaluaciones. El uso instrumental también se está desarrollando, y poco a poco se van tomando decisiones basadas en los resultados, esto se da más a nivel federal, que local o de centro escolar.

27. La transición política del año 2000 influyó notablemente en los procesos de democratización del país, al igual que en la creación de agencias y leyes que proporcionaran transparencia y rendición de cuentas en las acciones de gobierno. La evaluación formó parte de la agenda institucional, y en el ámbito educativo se planteó la creación del **INEE** como un órgano especializado y con autonomía. Debido a cuestiones políticas el INEE se creó por decreto presidencial, lo que cuestionó su autonomía. En 2012 una reforma a su decreto de creación lo dotó de mayor autonomía, manteniéndolo como órgano de consulta y apoyo técnico a las autoridades federales y estatales. Sin embargo, es deseable que el INEE goce de plena autonomía como la de los organismos autónomos constitucionales. De esta forma podría influir realmente en las decisiones educativas y complementar la tarea evaluativa de la DGE de la SEP, pues debido al cambio en los paradigmas que ha trasladado la evaluación hacia averiguar qué es lo que la escuela necesita para que los niños aprendan, el INNE abarca también líneas de carácter cualitativo.

28. Aunque la evaluación en México no se ha institucionalizado en todos los niveles del gobierno, ni en todos los ámbitos, en el área de educación y desarrollo social se han hecho importantes esfuerzos. El **CONEVAL** surgió inicialmente para evaluar y mejorar la política del desarrollo social y medir la pobreza. Dos años después la LFPRH estableció el uso de los indicadores de desempeño y a su vez se creó el SED como el instrumento central de la evaluación de la APF. Al igual que ocurrió en Estados Unidos, en México la legislación federal hizo obligatoria la evaluación de los programas federales que ella financiaba, resaltando a la evaluación como herramienta para la rendición de cuentas y toma de decisiones presupuestaria en base al desempeño y resultados de los programas. Debido a eso, las funciones del CONEVAL se han enfocado más a la construcción del SED, el instrumento operativo para la implantación del PbR de la APF. Esto refleja dos visiones de la evaluación: una orientada a los propósitos de la evaluación de la política social y otra centrada en los procesos de la evaluación del desempeño del gobierno federal.

Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos, en México aún no se ve clara la expansión de la evaluación reflejada en cursos de posgrado y capacitación de personal, en la aparición de revistas especializadas, en la aplicación de diversos enfoques evaluativos o en evaluaciones a nivel local. El marco evaluativo sólo permite evaluaciones unilaterales, donde los encargados de los programas federales

no tienen suficiente voz para decir qué es lo que ellos necesitan sea evaluado, aún existe el hermetismo en torno a la evaluación. Las reformas realizadas en 2004 han dado pasos para que la evaluación sea parte de las actividades de gestión diaria de la APF. Sin embargo, es evidente que las reformas normativas no son suficientes para que la evaluación sea plural y se vuelva parte de las actividades cotidianas de los gestores públicos, y se vea a la evaluación como aprendizaje organizativo y no como instrumento de control o fiscalización. El uso interactivo de la evaluación no se da, pues al no haber participación y pluralidad respecto de los interesados no hay retroalimentación entre ellos. Avanzar en estos aspectos hará que en México la evaluación esté más cerca de cumplir las funciones para las que es realizada.

29. El **PEC** contempló **evaluaciones** tanto cuantitativas como cualitativas a cargo de la SEP y de instituciones externas desde su primer año. Las evaluaciones externas fueron una respuesta a la rendición de cuentas sobre el recurso público ante el Congreso de la Unión y abarcaron aspectos de diseño y de proceso, y estuvieron a cargo de instituciones educativas. Ante las reformas hacendarias del 2007, las evaluaciones del PEC se adaptaron a los lineamientos de los programas federales, no sin ser cuestionados los resultados basados en esos lineamientos. Las evaluaciones a los centros escolares han sido menos frecuentes y sólo se han publicado dos de ellas. Esto demuestra el énfasis en las evaluaciones solicitadas por el Congreso de la Unión enmarcada en los resultados y la necesidad de más evaluaciones dentro de los centros escolares (de implementación). El énfasis se debe poner tanto en la rendición de cuentas como en la mejora del problema que aborda el programa. Así, las evaluaciones también se expandirían a más niveles de gobierno, contribuyendo a la evaluación como aprendizaje organizativo al ir permeando las agencias locales gestoras de los programas y entre los beneficiarios.

Sobre el marco para el análisis y valoración del PEC

30. **Definimos evaluación de políticas públicas** como un estudio sistemático con el fin de valorar las diferentes intervenciones y prácticas llevadas a cabo por un programa, con la intención de conocer la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, y el proceso de aplicación (gestión y ejecución) del programa. El propósito se centra en conocer qué sucede en el diseño e implementación de los programas que puede afectar el logro de sus resultados,

toda vez que un programa se considera exitoso o no en base a los resultados obtenidos sin saber dónde pudieron haber estado los factores de éxito o fracaso.

31. Nuestro **énfasis** es valorar las intervenciones y/o acciones públicas que pone en marcha el gobierno para dar solución a un problema que considera prioritario. Nos enfocamos en la parte prescriptiva de la evaluación, centrándonos no en los resultados sino más bien en un esquema de evaluación integral con el propósito de mejorar la acción propuesta y ubicar líneas que guíen nuevas investigaciones o cuestiones teóricas. Nos centramos en valorar el diseño de las acciones propuestas por el gobierno para dar respuesta a la problemática de la baja calidad educativa, así como valorar el mecanismo de gestión diseñado para hacer llegar el Programa a la población objetivo, y valorar la aplicación del mismo en el lugar donde las acciones deben ocurrir y con los destinatarios del programa (escuela y comunidad escolar).
32. El diseño no sólo implica los objetivos y la elaboración de los pasos a seguir en el programa, sino también un estudio del problema a tratar, de sus antecedentes, un análisis sobre cómo se ha enmarcado el programa respecto de la legislación y políticas nacionales e internacionales. Toda intervención pública debe partir de un análisis riguroso de la realidad pues solo mediante la identificación de sus variables (problemas, necesidades, causas y consecuencias) será posible proponer objetivos y medidas que ayuden a superar de manera efectiva la problemática. Los **criterios** más relevantes en la **evaluación del diseño de programas** los encontramos en el análisis de la racionalidad y coherencia en el diseño de Osuna (2000); en la evaluación de los antecedentes de la intervención de Vedung (1996); en la Teoría de Cambio del Programa de Carol Weiss (1993) y en los estudios de Marcos Interpretativos en políticas públicas de Bustelo y Lombardo (2006) y Viñas (2009). Este último amplió nuestro panorama sobre el análisis de políticas públicas al plantear que la existencia de diferentes marcos interpretativos en relación con un determinado problema influye en la formulación de las políticas. El análisis nos demostró la gran variedad de criterios que influyen para valorar el diseño de los programas, algunos con énfasis en cuestiones meramente técnicas y otros más en cuestiones de contexto y políticas, pero siempre ambos complementarios. Resulta evidente que en alguno de estos puntos algo puede afectar al logro de los objetivos, de ahí la importancia de realizar evaluaciones al diseño de los programas.

33. La puesta en marcha involucra tanto la actuación del personal encargado de gestionar el programa como de las personas a las que va dirigida la acción. Por **evaluación de la gestión del programa** consideramos criterios técnicos y administrativos que se relacionan con la gestión propiamente del programa. Para ello revisamos los trabajos de Osuna (2000) y Vedung (1996). Estos criterios condicionarán a su vez la ejecución del programa, en este caso en la escuela, por lo que en la evaluación de la ejecución del programa que involucra a las personas a quienes va dirigida la acción analizamos los **criterios** propuestos **para mejorar la calidad educativa** y que tienen que ver con la autonomía en los centros escolares. Los trabajos de Schmelkes (1996), Marchesi y Martín (1998) y Casanova (2004), así como las RO del PEC fueron relevantes para el establecimiento de los criterios en el trabajo empírico. Sin embargo, varios de esos criterios no son aún susceptibles de ser alcanzados por escuelas mexicanas, así que elegimos aquellos que el PEC impulsa y en los que implícitamente las escuelas deben trabajar.

Sobre los criterios de selección para la evaluación

34. El **propósito** de nuestra evaluación es contribuir al estudio y conocimiento de las políticas públicas educativas. El **objetivo** es analizar las acciones que el gobierno propone para dar respuesta al problema de la baja calidad educativa, concretamente las propuestas a través del PEC, y ubicar acciones para la mejora de la política o programa y líneas de generación de teoría o investigación. Dejando por sentado que nuestro **objeto** de evaluación son los procesos del programa y no los resultados.

35. Después de la revisión a la literatura sobre evaluación de políticas públicas y programas y sobre calidad educativa, tomando como base los criterios en ella señalados, elegimos los criterios que más se adecuaban a nuestro objetivo, contexto y consideraran nuestras limitaciones de tiempo y recursos. Los **criterios elegidos** los dividimos en cuatro dimensiones:

- a. Planteamiento general del PEC: diseño y sistema de gestión: ¿Cómo se ha desarrollado el diseño y el sistema de gestión del Programa? Analizamos la pertinencia lógica del diseño, la idoneidad del PEC respecto del problema a resolver y la adecuación del sistema de gestión.

- b. Contexto socio-cultural y escolar: ¿Cuál es el papel que desempeñan el contexto socio-cultural y escolar en el proceso de implementación del Programa? Ponemos énfasis en las características socioculturales de los tutores y docentes, así como en la ubicación y características de las escuelas.
- c. Análisis de la puesta en marcha del PEC: ¿Cómo se implementa el Programa en los centros escolares? Tomamos a la gestión escolar participativa como punto de análisis.
- d. Análisis de la perspectiva de la comunidad escolar hacia el PEC: ¿Cuál es la perspectiva de la comunidad escolar respecto del Programa? Analizamos la satisfacción de la comunidad escolar con el PEC.

Sobre la pertinencia lógica del diseño

36. Los diferentes **marcos interpretativos relacionados con el problema de la calidad educativa** y su influencia en la formulación de políticas y por ende en la elaboración de los programas apuntó el fuerte impacto que los lineamientos internacionales han tenido en las políticas educativas mexicanas. Las estrategias emitidas en los foros mundiales sobre educación u organismos internacionales son el eje sobre el cual giran las políticas educativas, y sin importar mucho el partido que esté en poder, México se apega a ellas. La idea recurrente es que para mejorar la educación se requiere mejorar su calidad y hacerla universal y equitativa, debido a que el diagnóstico ha señalado que la población más pobre es la que ha estado marginada de la educación, pues ésta se ha hecho llegar sólo a las poblaciones urbanas y de fácil acceso. El reto a nivel internacional es llevar educación de calidad a todos, donde también todos sean involucrados en la tarea educativa. Los gobiernos han sido los responsables de dejar marginada a la población de escasos recursos y alejada de las zonas urbanas, por eso se les pide que en sus planes nacionales incluyan esto como una prioridad y que también trabajen con programas integrales, el reto es lograr que todos en el país tengan la misma educación y esta sea de calidad con un aprovechamiento efectivo de las nuevas tecnologías. Los planes nacionales a partir de los noventa han hecho eco de todas estas propuestas dirigidas básicamente a aspectos de gestión, de participación social, recursos económicos, infraestructura, materiales escolares y enseñanza. La sociedad civil poco ha hecho por influenciar las políticas educativas nacionales, limitándose a opinar sobre las acciones. El diagnóstico general de los problemas está más

desarrollado que la solución que se les da, puesto que no se establecen acciones concretas que repercutan de manera significativa en las problemáticas señaladas. Un ejemplo de es la participación social, muy recurrente en los discursos, pero aún hoy al estar en la LGE y de que el PEC la impulsa a través de los CEPS sigue sin ser clara en cuanto los ámbitos de influencia y mecanismos. Este análisis deja como aprendizaje un estudio más serio y profundo por parte de los gobiernos sobre la situación y política educativa nacional para generar estrategias de mejora acordes a nuestras condiciones, que sí tengan como base o guía los lineamientos internacionales, pero siempre bien adaptado a nuestras condiciones.

Sobre la idoneidad del PEC respecto del problema

37. Los **antecedentes históricos** de la política educativa en México quedaron marcados desde la década de los sesenta con la sujeción a los lineamientos internacionales y los primeros esfuerzos de la planificación educativa y diseños de programas que hicieran operativas esas estrategias. Con un primer énfasis en la cobertura, la década de los noventa imprimió acciones más coordinadas en torno a un movimiento modernizador de la educación con acciones tendientes a mejorar su calidad centrada en la formación docente, reforma de libros y programas de estudio, infraestructura, programas compensatorios, descentralización educativa, participación social y evaluación. Algunos con más énfasis que otros, pero todos estos temas ya estaba anclados en la respectiva legislación educativa, lo que les garantizaba su continuidad, cosa que antes no se hacía y cada presidente imprimía nuevas acciones desapegadas de las anteriores. Esto garantizó que aún con una alternancia de partido en el gobierno se siguiera con la línea iniciada en los noventas. Las acciones para impulsar la calidad educativa continuaron con una línea que apenas si aparecía en la última década del siglo pasado: el énfasis en el centro escolar. Los programas experimentales implantados ahora se hicieron oficiales y se extendieron a todo el país. Las acciones dieron un giro en torno a las políticas que se venían impulsando de manera más fuerte, ahora la autonomía escolar como medio para elevar la calidad educativa sería impulsada con el mismo esfuerzo que lo fue en su momento la cobertura o la capacitación docente, lo que significó un gran cambio para los grupos objetivos de la política, pues se rompió con los esquemas tradicionales de trabajo, sin embargo en el discurso político de años anteriores ya se había hecho referencia a esas acciones. El análisis demostró

que antes de aplicar una nueva política o programa, si ésta cuenta con un cambio notable respecto a la forma de trabajo de los involucrados, las acciones innovadoras no serán muy exitosas, pues se seguirá trabajando de la forma habitual al no saber cómo enfrentarse a la nueva forma de trabajo ante una escasa capacitación y motivación. Aunado a que el apoyo de importantes sectores parece ser sólo en lo formal, pues al momento de la práctica obstaculizan el funcionamiento dentro de la escuela, como lo es el SNTE.

38. En cuanto a la **delimitación de la población objetivo** del PEC no se cuenta con diagnóstico o estudio de necesidades propio del programa, toma datos del diagnóstico general de educación plasmado en el PNE. Esto ha ocasionado que se mencione la problemática general, pero no se promuevan acciones que de inicio abatan las debilidades con que cuenta la población objetivo para en un segundo paso impulsar las acciones propias del PEC bajo el supuesto de un comportamiento propositivo de la comunidad escolar. Las RO del PEC sí cuantifican la población beneficiaria tanto en los primeros años como la que se espera beneficiar en los siguientes. En el entendido de aumentar la población beneficiaria año con año, el plan establece un límite para las escuelas que ya forman parte del PEC donde se reduce el apoyo financiero. El PEC también establece claramente los requisitos que deben cumplir y cuáles son indispensables para la incorporación.
39. Respecto a la **claridad de los objetivos**, el primer año del PEC se caracterizó por objetivos sumamente ambiguos que no se establecían en términos operativos y concretos, pareciendo más un conjunto de buenos deseos e intenciones pero que no señalaban cómo lograrlos. Para el segundo año del programa ya se había emitido el PNE, esto dio más forma y congruencia a los objetivos del PEC que obviamente fueron modificados, dando mayor claridad y precisión en acciones más concretas. Con los años siguieron las reformas lo que poco a poco fue logrando una mayor claridad y especificidad al cada objetivo expresar una actividad y las variables a observarse, y notarse también cierta jerarquía en ellos. Las últimas RO reflejan un mayor énfasis en los objetivos propiamente pedagógicos y ya no tanto de infraestructura, esto refleja que ciertos ámbitos incluidos en los primeros objetivos hayan dejado de formar parte de estos y se incluyan ahora en el discurso introductorio de las RO, pues se considera un objetivo cumplido y ahora el impulso se debe dar en los demás o incluso en un par de objetivos nuevos que se asumen y

que inicialmente formaban parte del discurso del programa, pero que ahora han pasado a formar parte de sus acciones. Las evaluaciones al programa resultan relevantes en este punto, pues cada año el programa irá logrando algunos objetivos, otros en cambio tardarán más en conseguirse, algunos más puede que estén mal enfocados. Así entonces, estos se deben modificar de acuerdo a la realidad que vive el programa y responder efectivamente a ella para no mal informar o dirigirse a una población distinta.

40. La **Teoría de Cambio del PEC** se basa en hipótesis causales venidas de investigaciones y lineamientos internacionales que han mostrado su efectividad en otros contextos. Al momento de hacer la reconstrucción de todas las actividades del PEC tanto de su Teoría del Programa como de la Implementación notamos que todas ellas siguen un orden cronológico. El PEC ha logrado concretar de una manera adecuada la hipótesis de que la clave para elevar la calidad de la educación está en la organización interna de la escuela y en la manera en que ésta logra que sus actuaciones se dirijan a que todos los estudiantes aprendan. Sin embargo, a pesar que de manera cronológica están bien establecidas y ubicadas las respuestas de la comunidad escolar respecto de las actividades del PEC, en la realidad notamos puntos donde surgen deficiencias u obstrucciones que no permiten al programa desarrollarse de la manera planeada. Un ejemplo es que la comunidad escolar no responde ante el trabajo en equipo o no planea de acuerdo a una misión y visión compartida por todos. Lo mismo sucede con la teoría de la implementación, ya que la capacitación y acompañamiento que se otorga es insuficiente y no es constante, lo que se ve reflejado en los planes escolares y en la apatía de la comunidad escolar hacia ellos y hacia el programa en general; la apertura de espacios de participación social tampoco queda clara, pues siguen siendo los mismos espacios tradicionales los que existen al interior de las escuelas.

41. Comprobamos que existe cierta **correspondencia entre problemas y objetivos**. Cada objetivo tiene su razón en una problemática que se plantea y que pretende superar el PEC. Lo que no encontramos es esa correspondencia total entre uno y otro, pues ambos se encuentran a diferentes niveles, es probable que no se haya seguido un orden de prioridad en varios de ellos al momento de establecerlos en el programa. Sin embargo, a pesar de lo anterior hemos notado cómo el programa ha considerado como superada algunas de las problemáticas y por ende logrado

algunos de sus objetivos, poniendo énfasis en el logro de los demás aún no alcanzados. Un diagnóstico serio previo a la problemática y población objetivo lograría una correspondencia total entre problemas y objetivos, así como su priorización. Lo cual es importante porque el diagnóstico mostraría las áreas que son más susceptibles de responder favorablemente ante las acciones propuestas, y cómo ellas pueden ayudar a conseguir los siguientes objetivos. Mostrando también de manera más clara cómo se va logrando cada objetivo y la mejora sobre el problema y población.

Sobre la adecuación del sistema de gestión

42. Para valorar la **racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñadas**, encontramos que a nivel local no hay un documento que guíe las acciones de la Coordinación Estatal del PEC, ellos se basan en las RO emitidas por la federación. En estas aparecen claramente cada una de las etapas que debe seguir el proceso del PEC como parte de la incorporación al mismo. Se reflejan pasos concretos y los necesarios. Al ser RO federales, deja margen para que las Coordinaciones Estatales las adapten a sus necesidades, cosa que al menos mientras realizamos la investigación no se hizo y varias etapas claves como la formación continua o acompañamiento no establecían de manera clara cómo debía de realizarse, así que a nivel local se han llevado a cabo sin una coordinación de actividades dirigida a un verdadero acompañamiento de las escuelas y de manera insuficiente. Al no haber evaluación a nivel local, y al vincularse evaluación educativa con exámenes, ésta oficina de coordinación no realiza evaluaciones a su trabajo, y guía sus actividades de la manera tradicional, es decir, espera que sus superiores (federación) le digan cómo actuar. Por lo tanto, no reacciona o no es consciente de la deficiencia en su gestión de ciertas etapas del programa y no hace nada por corregirlas. Hace falta evaluaciones de la gestión donde el personal se involucre, pero que sean guiadas por grupos expertos en evaluación, para hacer de ésta tarea algo que aporte realmente a la mejora en la gestión del PEC. De esta misma manera se contribuiría a ampliar las evaluaciones a los diversos niveles de gobierno y a que la evaluación se convierta en una parte integral de sus operaciones diarias.

43. La **división de tareas y responsabilidades** dentro de la Coordinación Estatal del PEC está regida por las RO, aquí las funciones del personal se encuentran

claramente señaladas y la CE cuenta con el personal señalado en dichas RO. El que la CE sea un organismo con poco personal, no genera duplicidad de funciones y al laborar todos en un mismo espacio la información fluye de manera más rápida y la comunicación entre jefe y subordinados es constante. Los ya varios años de implementado el PEC han hecho que algunos puestos directivos cambien y se creen algunos más, sin embargo más bien ha sido un reacomodo de funciones y no un cambio total, pues se sigue con el mismo personal. Lo nuevo ha sido la creación de una Coordinación responsable de la información que va generando el PEC, quien la recopila y almacena para un posterior uso en análisis y evaluaciones. Al momento de la investigación el PEC aún no abarcaba todos los niveles educativos, por lo que aún el personal existente podía hacer frente ante la información de las escuelas incorporadas. Ante el continuo aumento de escuelas incorporadas al PEC se perfila necesaria la generación de nuevos puestos. Una evaluación sería ayudar a ubicar los espacios y acciones que requieren nuevo personal, para no generar puestos infrautilizados.

44. Para la **promoción y difusión del programa** además de los medios electrónicos están los supervisores escolares quienes son los encargados de informar a los directores de su zona sobre el programa. La convocatoria estatal ha incluido de manera detallada los criterios para la selección y los requisitos necesarios para la incorporación, tal y como lo piden las RO, lo mismo sucede con los plazos y lugares donde se debe presentar la documentación. El programa ha recibido el apoyo financiero necesario para atender al número de escuelas contemplado. Sin embargo, con el paso de los años ha superado la incorporación de escuelas generando que en años recientes el apoyo económico descienda para las escuelas ya incorporadas. Esto se traduce en menor recurso económico para las escuelas, pero mayor número de escuelas beneficiadas. La CE no cuenta con manuales o guías de procedimiento para la gestión del programa y basa siempre sus acciones en las RO federales. Lo que sí encontramos son formatos que le permiten ir obteniendo y almacenando información sobre el programa, en años recientes se ha creado la Coordinación de Sistemas de Información del PEC que se encarga de la recopilación y almacenamiento de esta información que permite ir llevando un avance de cada una de las escuelas que ingresan al programa, así como estadísticas tanto al interior de las escuelas como del programa en general.

45. Al no haber manuales o guías de procedimientos no existe documento alguno que rijan las actividades sobre la **capacitación y acompañamiento técnico** y establezca los mínimos parámetros para realizarla. La capacitación previa a la elaboración de los planes escolares, el principal requisito para el ingreso en el programa, sólo se da a las directoras dos días al año en el centro de maestros de cada una de las ocho regiones escolares en que se ha dividido al estado. Esto obviamente ha resultado insuficiente, pues además de ser una capacitación rápida de temas nuevos, los docentes no pueden expresar sus dudas debido a la gran cantidad de personas que asisten y al poco tiempo para abarcar todos los temas. Además, corresponde a los directivos transmitir este conocimiento a los docentes. Esta descoordinación se refleja en la elaboración de los planes escolares y motivación de la comunidad escolar hacia la planeación y el programa en general. En cuanto al acompañamiento este suele no realizarse, al menos no a las escuelas analizadas. (Ver punto 43)

Sobre el contexto sociocultural y escolar

46. Aunque recientes investigaciones no consideran al **contexto sociocultural de las madres y padres** como determinante en la mejora de la educación de los alumnos, nosotros hemos creído que en contextos como los de las zonas marginadas y rurales del estado de Hidalgo sí repercuten. Lo consideramos necesario para comprender el grado de éxito de las acciones del PEC. En estos contextos son las madres quienes se encuentran a cargo de los niños. La mayoría de los tutores se caracteriza por su bajo nivel educativo, donde una gran parte de ellos apenas si cuenta con educación básica. Debido a eso se desempeñan principalmente en actividades del campo o maquila, lo que les genera un salario promedio de \$2000.00 pesos mensuales (125 euros), insuficiente para las necesidades básicas. Ante estas condiciones, envían a sus hijos a la escuela que les queda más cerca, pues no tienen recursos para elegir alguna mejor, ya que eso implicaría gastos en pasajes y materiales. Conocer y ser consciente de este contexto ayudaría a que por parte del PEC, a nivel local, se adecúen las acciones realmente a ellos. Asimismo podría vincular o coordinarse con otros programas con el propósito de generar más estabilidad al interior de los hogares y solventar algunas carencias de las madres y padres de familia, ya que estas carencias se reflejan en su participación en la toma de decisiones escolares o en el apoyo a sus hijos. Como por ejemplo con programas de empleo para madres

solteras, con becas para alumnos destacados, con apoyos a proyectos productivos o pequeños negocios, con apoyos para el campo, con campañas de alfabetismo, etc.

47. Los **docentes** por su parte, cuentan todos con una formación en el ámbito educativo y superior, y sólo un profesor está realizando estudios de posgrado. Aunque la mayoría de ellos tiene más de diez años de experiencia en la labor docente, en la mayoría de los casos estos años se han caracterizado por un cambio constante de centros escolares en los cuales han laborado. Así, en las escuelas analizadas la mayoría de los docentes tiene menos de diez años laborando ahí, habiendo algunos casos donde apenas si logran alcanzar el año. Muchos consideran las escuelas como un tránsito para acercarse más al lugar donde viven o a alguna población más grande, lo que ha repercutido en su compromiso y atención hacia las actividades de la escuela y la educación de los alumnos. El PEC necesita realmente proveer y lograr dentro de las escuelas ambientes que sean atractivos a los docentes, donde se sientan seguros y dispuestos a trabajar, con tutores que los apoyen en su labor educadora y alumnos gustosos de asistir y aprender en las aulas. Sin sentir, el docente, la necesidad de cambiar de escuela por la mala fama de esta.

48. La mayoría de las **escuelas** se encuentran en **contextos** caracterizados por la marginación, a pesar de estar localizadas tres de ellas en municipios urbanos. Los contextos están permeados por escasas condiciones socioculturales y económicas de las madres y padres de familia, por padres que emigran a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida, por madres que trabajan todo el día y descuidan a sus hijos y por un arraigo del machismo. La escuela que varía un poco en las características es Magisterio Digno, puesto que la colonia en que se ubica se creó como una necesidad de vivienda para los profesores, así que en ese contexto aumenta el nivel de educación y de ingreso, y si se consideró en ingresar al PEC fue porque es una escuela de reciente creación con necesidades de infraestructura localizada en una colonia de reciente creación a las afueras de la capital del estado.

Sobre el análisis de la puesta en marcha del PEC

49. La **gestión dentro de las escuelas** se caracteriza por una ampliación en cuanto a los márgenes de autonomía en cuestiones pedagógicas y de infraestructura, a pesar de eso las directoras señalan que estos siguen siendo aún limitados. Sin embargo esta

autonomía les ha permitido hacer más ágil y rápido muchos trámites y acciones que de no estar en el PEC les llevaría años conseguir. La autonomía la aplican generalmente en cuestiones de infraestructura y adquisición de materiales, y la relación de estos con las cuestiones pedagógicas es aún débil, no hay acciones coordinadas ni ejes que las guíen; aunque cabe resaltar que todas están consientes de que pueden influir que en el ámbito pedagógico también. En este sentido las innovaciones que se han implementado no van más allá del uso hasta cierto punto obvio de los nuevos materiales que adquieren (clases de computación) y de algunos signos de actividades que vinculan a las madres y padres con la escuela y con sus hijos. La evaluación mostró que al ser limitada la capacitación y no haber acompañamiento, las escuelas no modifican en gran medida su actuación, enfocándose en comprar material o ampliar la infraestructura, pero sin un plan a futuro que guíe esas acciones. Si no hay un acompañamiento y sin alguien que les diga el rumbo que ese material o ampliación debe seguir, las escuelas se convertirán en edificios bien pintados con bibliotecas llenas, pero no cumplirán con las expectativas de una escuela de calidad, pues la comunidad escolar no sabe siquiera lo que eso significa.

Ha sido evidente que los estilos de cada directora se reflejan en las acciones y funcionamiento de las escuelas y en el entusiasmo de los alumnos y sus padres. El estilo más bien rígido y hasta autoritario genera disciplina en la comunidad escolar, lo que se traduce en más acciones realizadas dentro del marco del PEC. Donde hay un estilo más apático hay menos acciones del PEC y menos uso de los materiales adquiridos. Todas las escuelas cuentan ahora con la infraestructura y material necesarios para mejorar el aprendizaje y lograr un ambiente más acogedor para los alumnos (el PEC destina a este rubro la mayor parte de los recursos otorgados), se ha podido construir nuevos anexos que sirvan para nuevas áreas del aprendizaje como uso de las tecnologías y bibliotecas, todas ellas bien equipadas. Una cuarta parte del recurso se destina a actividades que fortalezcan las competencias docentes y directivas y enriquezcan el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo notamos que parte importante de estas actividades se realizan sólo para utilizar el recurso, sin importar mucho la actividad como tal.

Ante la disminución reciente del recurso la comunidad escolar lo considera insuficientes para que la escuela siga creciendo. En este sentido, existe un

porcentaje notable de la comunidad escolar que no conoce el destino de los recursos ni las actividades que lleva a cabo la escuela y que aunque muestra interés en saber en qué se gasta el recurso y en las actividades, no lo sabe y no pregunta. En el discurso todos dicen interesarse y hasta saber, pero cuando se les pide ser específico ya no saben de gastos o actividades. Es necesario que los estilos de dirección que tienden a lo autoritario, y que son los que más acciones positivas realizan, establezcan también mecanismos de rendición de cuentas que sean accesibles y transparentes, pues esa fue la una de las principales inconformidades entre la comunidad escolar. En las demás escuelas hay más acuerdo respecto a la rendición de cuentas, pues el personal directivo se muestra más cercano al resto de la comunidad, y se muestran más a gusto aunque no se realicen acciones relevantes para mejorar la calidad educativa.

50. A pesar de que el PEC señala la apertura de mecanismos de **participación social**, a nivel escolar sigue funcionando el tradicional Comité de Padres de Familia. Y aunque el establecimiento de los CEPS es un requisito para formar parte del PEC, éstos sólo se han establecido de manera formal, pero en la realidad no funcionan y es el Comité de Padres el que realiza todas las gestiones del PEC. El general de **madres y padres** no ha visto modificada su participación ahora que su escuela está en el PEC, si acaso se les pide participar más activamente en actividades para recaudar recursos e incrementar el apoyo del PEC, situación que inconforma a muchos. Un número importante de ellos considera que las decisiones de la escuela ya han sido previamente tomadas a las reuniones en las que se les citan (Pseudo-participación), por lo que ven inútil el participar u opinar. Lo que más bien existe es una participación parcial, pues la comunidad escolar puede influir en las decisiones, pero no propiamente tomarlas. Aún no existe la participación real entendida como intervenir efectivamente y sentirse parte de.

La escuela ha dado pasos para involucrar a los tutores en talleres de concientización hacia sus hijos, pero quienes asisten son las madres y padres de siempre que apoyan a sus hijos y a la escuela. El resto, que son quienes más necesitan esos talleres, no asiste por cuestiones de trabajo. Las actividades que siguen resaltando dentro de la escuela son los festivales escolares, las faenas y las cooperaciones y muy por debajo se mencionan actividades con sus hijos, asistencia a talleres escolares o comunicación más estrecha con los docentes. Sigue siendo un grupo reducido el

que participa activamente en las actividades de la escuela, y pareciera que la innovación de las madres y padres en el PEC es realizar cotizaciones para destinar el recurso del programa hacia obras y materiales, a eso se reduce su participación en los planes escolares. La relación con los docentes ha mejorado, sin embargo aún sigue prevaleciendo la apatía por involucrarse en la educación de sus hijos y por mantener comunicación con el profesor sobre cómo mejorar su aprendizaje. Prevalece el interés por el trabajo, que aunado a la escasa formación académica impiden que ayuden a sus hijos en las tareas, aunque ellos así lo quisieran. Ésta misma escases de conocimiento influye en las madres y padres al momento de participar y dar su opinión en actividades de la escuela, pues muchos se abstienen de hacerlo debido a que consideran que si lo hacen recibirán burlas de los demás o incluso represalias por parte de la directora o docentes.

51. Los **docentes** tampoco han modificado de manera significativa su trabajo en base a los requerimientos del Programa. Para muchos de ellos sus actividades siguen siendo las mismas y no se involucran en actividades innovadoras y que les impliquen un mayor esfuerzo el cual además no es remunerado. Son los menos quienes se muestran interesados y motivados por las nuevas oportunidades que el programa les ofrece para el desarrollo de su trabajo. Como lo señalamos párrafos anteriores, muchos están más interesados por lograr un rápido traslado de centro escolar que de involucrarse en las actividades de la escuela. Otros más se sienten desmotivados al ver que no reciben apoyo de las madres y padres, y señalan que a pesar de que les hacen ver la importancia de su apoyo para que haya buenos resultados en sus hijos, ellos no lo interiorizan. Al igual que con el Comité de Padres de Familia, en el Consejo Técnico terminan participando y trabajando cierto grupo de docentes, no lográndose así el trabajo colectivo de todos.

Sobre los planes escolares

52. El trabajar por medio de planes escolares es algo nuevo para la mayoría, lo que genera el no saber cómo enfrentarse a ello, no hay conocimiento relativo a los procesos de planificación. Muchos docentes muestran apatía al trabajo y con tal de que los planes se hagan y se logre el acceso al programa es un número selecto quien elabora los planes, en ocasiones hay profesores que no son convocados pues se sabe de antemano que no harán el trabajo o lo harán mal. Los docentes participan en la

parte pedagógica y en lograr esa congruencia entre este ámbito y las adquisiciones materiales del programa. Sin embargo muchas de ellas no se logran y los planes plasman actividades sueltas que no tienen un eje direccional, esto ocasiona que los materiales no se usen y se queden guardados. La participación de las madres y padres se limita a la cotización y elección del equipo a adquirir, situación que genera desacuerdos con los docentes. Aunque en teoría pueden hacer sugerencias y aportaciones para ser incluidas en los planes escolares no las hacen, pues para nadie queda claro hasta dónde pueden inmiscuirse los padres, por lo tanto no se les anima a involucrarse de más. Esta falta de participación por parte de la comunidad escolar en los planes hace que no conozcan el contenido de los mismos y que por ende no compartan lo ahí establecido. Algo a resaltar de los planes es que al darles a las escuelas los contenidos mínimos que estos deben incluir, las mismas escuelas se han abierto a nuevos temas y áreas en las cuales no solían trabajar y que aunque les cuesta trabajo han comenzado a hacer esfuerzos por considerarlas e ir las incorporando en su estilo de trabajo. Un ejemplo de ellos es el considerar la diversidad de su alumnado y sus necesidades de aprendizaje, el hacer un análisis de su contexto social y realizar autoevaluaciones.

Sobre las evaluaciones en los centros escolares

53. Al ser la autoevaluación una exigencia para elaborar los planes escolares, la comunidad escolar y más específicamente la directora y docentes han comenzado a dar pasos en este ámbito. El papel de la directora y su conocimiento en el área logran impulsar más la labor evaluativa fuera de las áreas tradicionales de resultados, pretendiendo crear en un futuro próximo un seguimiento real de las actividades y evaluaciones más integrales dentro de la escuela. Los planes escolares no muestran acciones coordinadas que evidencie que se realizan evaluaciones (en sentido estricto) y en base a ello generan su siguiente plan escolar. Lo que hacen es una revisión de calificaciones obtenidas cada ciclo escolar y en base a ella crear acciones que ayuden a mejorar los resultados en las asignaturas de más bajo resultado. En este sentido, las evaluaciones que se realizan dentro de la escuela tienen que ver con las pruebas escolares que aplican los docentes y a nivel nacional. Además de eso, también hay “evaluaciones” relacionadas con los gastos y la aplicación del recurso. Estas fueron evaluaciones mencionadas y de las que conocen resultados la mayoría de la comunidad escolar. Dentro de la escuela aún no

hay apertura a la evaluación externa, el PEC no ha evaluado otros ámbitos que no sea el aprendizaje. Cuando realizamos el trabajo de campo se notó inicialmente temor a responder las preguntas y se decía en algunos casos que los evaluaríamos bien para que eso no los afectara en el programa, a pesar de dejar claro que el trabajo no tenía nada que ver con las evaluaciones de la CEP.

Sobre la perspectiva de la comunidad escolar hacia el PEC

54. Toda la comunidad escolar sabe que la escuela forma parte del PEC. El recurso económico ha sido el principal atractivo del programa, debido a las cosas que podrían hacer con él dentro de la escuela. Con el paso del tiempo, la mayoría de las madres y padres ven como una carga pesada el hacer aportaciones económicas o realizar trabajos para conseguirlas. Los docentes por su parte ven al programa como más trabajo que no es remunerado donde las adquisiciones con el programa no se utilizan como debieran. El principal aspecto que se resalta del programa en toda la comunidad escolar es el recurso económico, no hay claridad con qué pretende el programa y hacia dónde se dirige en realidad, esto ha generado que la comunidad escolar no haya variado significativamente la forma en la que venía trabajando antes de formar parte del PEC, y no sepa cómo debe conducirse con esta nueva forma de trabajo. Y aunque la mayoría de la comunidad escolar ha estado satisfecha con el programa, la reducción de la aportación económica ha causado desmotivación para seguir en él.

Sobre los lineamientos que guían la formulación de políticas educativas en México

55. Ha sido evidente el seguimiento de las políticas educativas mexicanas hacia los lineamientos generados en convenciones y por organismos internacionales. Los Planes Nacionales Desarrollo y de Educación así como los programas educativos diseñados en el país, tal es el caso del PEC, se han ajustado perfectamente a esas estrategias internacionales, sin embargo las acciones siguen sin impactar a nivel local debido a la falta de verdaderos análisis locales que respondan a sus necesidades específicas y no a las necesidades generales señaladas a nivel internacional. Ante esto, México ha adoptado las problemáticas y soluciones que ahí se han marcado, soluciones que han sido exitosas en contextos diferentes al nuestro y que se aplican sin antes hacer un diagnóstico adecuado del contexto local

donde se aplicarán los programas. Compartimos los problemas de baja calidad educativa, inequidad, poca participación social, etc. pero las soluciones sólo las encontraremos aterrizando y viendo el problema de frente en los contextos donde se aplicarán las acciones, conociendo a las personas reales y anticipando sus actuaciones en base a su estudio y diagnóstico. No es suficiente el hecho de dar autonomía a las escuelas y hacerlas responsables de sus acciones porque así lo marcan estudios internacionales y ha resultado exitoso en otros contextos, y tomar como propio el diagnóstico general. Hace falta bajar un escalón y preparar a la comunidad escolar para que sean capaces de recibir y saber hacer buen uso de los privilegios. Las recomendaciones internacionales han servido, sin embargo, para generar una coherencia en la política educativa mexicana, que siga unas directrices que guíen las acciones, cosa que no pasaba hace cuarenta años.

Sobre los puntos fuertes e inconsistencias en el diseño del PEC

56. Entre los **puntos fuertes** resalta el diseño técnico del programa y el que establezca claramente la forma de acceder y los pasos a seguir durante el proceso de incorporación al programa. Los requisitos de acceso son claros y específicos así como los medios para que las escuelas se enteren del programa. Respecto a la problemática que se busca superar se han creado objetivos para cada una de las problemáticas, objetivos que con el paso del tiempo se han reformulado hasta darles mayor claridad y operatividad. Otro aspecto importante es que el programa cuenta con mecanismos que le permiten recopilar y almacenar información que será de utilidad para próximas evaluaciones.
57. Las principales **inconsistencias** las ubicamos a nivel local, es decir con la Coordinación Estatal del PEC. No existen manuales o guías de procedimiento que ayuden a la gestión del programa y a pesar de que las RO establecen de manera clara los pasos a llevar a cabo, siempre surgen detalles que estas RO no abarcan y que corresponde al nivel local resolver. Existe pasividad de la coordinación para generar los documentos, pues tienen la facultad para hacerlo. Esta deficiencia genera que la aplicación de las acciones del PEC no se lleve a cabo como se espera en los objetivos del programa, reflejándose en los planes escolares y en el desconocimiento de la comunidad escolar sobre el propósito específico del programa, poniendo en evidencia la importancia de los gestores locales en el

proceso de implementación. Hay retrasos en la asignación de los recursos a las escuelas respecto de los plazos señalados. Otra inconsistencia es la falta de un diagnóstico exclusivo de la población beneficiaria por parte del programa, diagnóstico que vaya más allá de que es población que no ha recibido el servicio educativo y que de haberlo recibido este no han sido de calidad o de que son personas de escasos recursos. Hace falta un diagnóstico serio del contexto en el que esas personas viven y en base a eso comenzar a generar acciones que las superen para que estén en condiciones de hacer frente a tomar decisiones y hacerse responsables de ellas.

Sobre los factores que han facilitado y dificultado la puesta en marcha del PEC

58. Entre los **factores que han facilitado la puesta en marcha** del PEC en las escuelas está el compromiso de la directora y de algunos docentes y tutores para generar condiciones básicas y poder implementar, por ejemplo, acciones innovadoras. Estas acciones tienen que ver principalmente con cuestiones materiales. Así, todas las escuelas están perfectamente equipadas y las instalaciones están en buen estado, además de que personal con formación docente se encuentra frente a grupo. Cuantitativamente se cuenta con buenos recursos. La autoridad que se le ha dado a la escuela para tomar ciertas decisiones es un factor que anima a la comunidad escolar, las directoras encuentran eso muy beneficioso al igual que el resto de la comunidad escolar pues notan cómo pueden obtener cosas de una manera más rápida en beneficio de la escuela y que puede impactar en la educación de los alumnos. La actitud de compromiso por parte de las directoras ha sido determinante al momento de hacer que el resto de la comunidad escolar se involucre en las actividades del PEC y la escuela. Otro factor que ha facilitado la puesta en marcha del programa ha sido el comenzar a enfocarse en su propio contexto escolar y alumnos pues esto se ha plasmado, aún de manera débil, en actividades dirigidas a sus alumnos que respondan a sus necesidades de aprendizaje. Igualmente ha ayudado la motivación mostrada por los alumnos ante el hecho de saber que en su escuela se están haciendo cosas nuevas, pues se muestran interesados en participar. Esta motivación se debe seguir impulsando por parte de la directora y docentes y canalizarla hacia los objetivos que busca impactar el programa en los alumnos.

59. Hay **factores** o situaciones que están fuera de los alcances del PEC y que **dificultan la ejecución de las actividades del programa** tal como se tiene previstas en el diseño. No hay etapa, trámite o recurso en el programa que las ofrezca pues involucran más bien actitudes por parte de la comunidad escolar, lo que complica y limita las acciones y propósitos que se plantean para elevar la calidad educativa. Los contextos en los cuales las escuelas están ubicadas y tiene que trabajar dificulta que ellas puedan involucrar a las madres y padres en la educación de sus hijos y puedan estar involucrándose y participando en la escuela. La excesiva movilidad docente y la apatía ante lo desconocido al interior de las escuelas genera una falta de compromiso en la labor educativa, pues en el primer caso la mayoría considerara la escuela como de tránsito y están en espera de ir a trabajar a una escuela mejor ubicada. En el segundo caso, la falta de conocimiento sobre el uso del nuevo material hace que sigan impartiendo clase de la manera tradicional, sin que haya motivación para actualizarse. La poca comunicación entre docentes y madres y padres de familia afecta también a las acciones del Programa, pues al no haber tiempo por parte de los últimos no se enteran de lo que sucede al interior de la escuela ni mucho menos del desempeño de sus hijos, generando en la mayoría de las ocasiones una desinformación. Sin embargo, la falta de claridad en cuanto a los ámbitos en los que pueden participar las madres y padres de familia, que muchas veces ni la misma directora y docentes tienen claro, hace que no se les involucre en acciones y que por lo tanto no participen en algo diferente más allá de lo que siempre han hecho dentro de la escuela. El excesivo control y solitud de documentos hace que los docentes pongan más atención al cumplimiento de esos requerimientos que a las acciones que suceden dentro del salón de clases. Es necesario superar ese aspecto, así como dejar de ver al programa como sólo proveedor de recursos económicos, pues el énfasis en ello hace que se descuide la parte pedagógica y de participación de las madres y padres en la educación de sus hijos. Existe poca cultura de rendición de cuentas en dos sentidos, uno, no se informa de manera oportuna sobre lo que sucede dentro de la escuela y, dos, la mayoría de la comunidad escolar no se interesa por saber qué es lo que está pasando en la escuela y no forma parte de ello, esto es una constante en todas las escuelas. Otro hecho que dificulta la puesta en práctica de las acciones del programa es la escasa cultura de la planeación que se refleja en la poca coordinación y vinculación entre las actividades propuestas en los planes escolares

y que no dirige a la escuela hacia acciones sólidas que involucren a todos, son acciones dispersas que se hacen para cumplir con los requisitos o gastar el dinero, pero que no siguen un fin superior que sea propiamente educativo, lo cual limita que el PEC pueda alcanzar sus objetivos en esas escuelas.

Sobre la función y la práctica evaluativa dentro del PEC

60. Entre los **factores** que se muestran como **favorables para impulsar la práctica evaluativa en los centros escolares** está el hecho de que la autoevaluación sea indispensable para la elaboración de los planes escolares (principal factor que determina el ingreso o no al programa). Esto ha logrado que las escuelas se vayan acercando más a la evaluación y a sus funciones. Es evidente que actualmente no están familiarizados con esta práctica, pero sí están creando conciencia en que será algo que los acompañará de ahora en adelante si quieren seguir en el programa y esto anima a algunas directoras a formarse en ese ámbito. El que las directoras tengan conocimiento previo en el tema hace que su panorama sea más amplio acerca de lo que implica evaluación y sepan que evaluar no es limitarse a resultados, sino que implica una tarea más integral y de seguimiento constante de las actividades que realizan dentro de la escuela. Sin embargo aún no saben dar el paso hacia realizar evaluaciones más serias.

61. Entre los **factores arraigados a la evaluación** está la idea de evaluación como medición y evaluación de resultados entre la comunidad escolar, no conciben un ámbito más susceptible de ser evaluado, y ante la falta de formación en esta actividad las evaluaciones que realizan no cuentan en la mayor de las ocasiones con criterios o indicadores que les permitan valorar lo que han estado haciendo. Existe la idea de que la evaluación es labor del grupo directivo o de los superiores y nadie más debe involucrarse ni conocer los resultados, esto genera que más allá de dar resultados de exámenes y de informar sobre cuestiones de gastos, no se informe ni evalúen otros ámbitos. El temor a la evaluación externa está presente al igual que esa idea de evaluación ligada a sanción, ante eso la comunidad escolar no está abierta a evaluaciones externas. Nadie externo ha realizado evaluaciones en las escuelas, además de evaluaciones de aprendizajes, así que ven con temor y renuencia que alguien externo se involucre con lo que sucede dentro de su escuela y en las actividades que realizan.

Sobre las recomendaciones

62. Toda vez que la evaluación es una actividad orientada a la acción, y en cumplimiento de una de sus funciones básicas como es la mejora (lograr mayor calidad en el servicio y perfeccionamiento del programa), en base a los hallazgos obtenidos y a las valoraciones hechas, establecemos algunas sugerencias sobre posibles líneas a acción a seguir en el programa:

- Es necesaria la realización de evaluaciones a nivel local con elementos integradores (de diseño e implementación), con independencia de las que se pudieran realizar a nivel federal, debido a que en el estado de Hidalgo no existen ni en la Coordinación Estatal del PEC ni en las escuelas. De tal suerte que se haga efectivo ese protagonismo local en la educación.
- Se precisa de una evaluación del contexto local, que determine la situación propia de las escuelas en el estado de Hidalgo, y que las acciones realizadas partan de esas condiciones o que efectivamente se adecue la CEP a ellas.
- Ante una ampliación hacia otros niveles educativos y un constante aumento en el número de escuelas incorporadas al PEC, es deseable una evaluación de la gestión dentro de la CEP, llevada a cabo por ellos mismos pero guiadas por personal capacitado en evaluación. Así se sabrá, en caso de necesitarse, por ejemplo, nuevos puestos, cuáles son las áreas a solicitar nuevo personal; o las áreas donde la prestación del servicio es deficiente; o si alguna área no tiene bien definida sus funciones y obstaculiza a otras áreas.
- Poner especial énfasis en la capacitación y acompañamiento. De tal suerte que la comunidad escolar conozca el procedimiento de la planificación y sea capaz de definir el rumbo de sus decisiones (económicas y de actualización) para influir en la calidad educativa. Al mismo tiempo que hay retroalimentación entre comunidad escolar y expertos. El acompañamiento continuo ayudará también a modificar la idea de que el PEC es sólo otorgar recursos económicos, y en caso de que la escuela ya no pertenezca al él habrá aprendido a trabajar de una manera diferente actuando como una verdadera escuela de calidad.
- Hacen falta mecanismos que estimulen y reconozcan el trabajo de las escuelas y docentes dentro del PEC. Ya que al no existir esos mecanismos (económicos principalmente) los docentes no se ven motivados a modificar su actuación.

- Reducir la excesiva documentación solicitada a los directivos y docentes para que no tengan que destinar gran parte de su tiempo a rellenar informes en vez de dedicarlo a las labores propias de su puesto o las clases.
- Toda vez que la labor de los tutores es esencial en la educación de sus hijos y en la participación dentro de la escuela, y considerando el contexto y las condiciones socioeconómicas que impiden a los tutores cumplir con esas tareas. Sería recomendable que el PEC pudiera vincularse o coordinarse a su vez con otros programas federales o locales que atiendan las problemáticas de la región. De tal suerte que exista estabilidad y seguridad entre las familias y estén en condiciones de participar en la escuela y en la educación de sus hijos.
- Delimitar de manera clara los ámbitos donde cada sector puede participar y sus responsabilidades dentro del PEC para evitar mayores conflictos entre la comunidad escolar u obstaculizar e interferir en atribuciones que no son de su competencia.
- Además del estímulo y la labor directiva, cada sector debe impulsar estrategias de participación de docentes y de tutores, según sea el caso, para no alejarlos por considerarlos que obstaculizan el trabajo.
- Informar en reuniones generales de manera resumida y amena los puntos clave de los PATs y recalcarlo en cada reunión de grupo. De tal suerte que estos temas sean recurrentes entre la comunidad escolar y se conozcan y compartan las acciones de la escuela.
- Realizar talleres sobre temas evaluativos entre los directivos y docentes para que conciban otros tipos de evaluación además de la de resultados, al tiempo que se abren a la evaluación externa y a la difusión de sus resultados. Entiendo que evaluación no es fiscalización o castigo.

63. Respecto a puntos que guíen las decisiones para acciones futuras y puedan orientar investigaciones:

- Al igual que García Sánchez y Kushner (2010) creemos que una línea interesante de investigación es cómo puede contribuir el análisis y evaluación de políticas a la evaluación educativa y viceversa, ya que la educación siempre ha sido pionera en la evaluación.

- La importancia del diagnóstico local, en los programas financiados o que siguen lineamientos internacionales, en el logro efectivo de los objetivos señalados a nivel federal. O sobre las condiciones y diagnóstico local frente a los objetivos de programas federales financiados o que siguen lineamientos internacionales.
- Aunque ha sido un tema muy tratado en la literatura, en el estado de Hidalgo y en el PEC, no hay trabajos empíricos sobre la actuación de la gestión local en programas federales ¿Cómo afecta o beneficia a la consecución de objetivos?
- Los planes escolares, y el reto de convertir la evaluación en una actividad habitual en el centro.
- Ante las evaluaciones del PEC es interesante también la realización de metaevaluaciones, para conocer cómo se realizan los procesos evaluativos.

Sobre el cumplimiento de las hipótesis

64. La primera hipótesis se confirma, pues los Programas Nacionales de Educación siguen los lineamientos que a nivel internacional prevalecen en torno a la educación. Y programas como el de Escuelas de Calidad se apega a lineamientos nacionales que obviamente se sustentan en estrategias internacionales que señalan problemáticas generales que se sufren también en nuestro país, pero las soluciones propuestas no están al alcance de la población a la cual se dirigen las acciones, pues estas se basan en un perfil de comunidad escolar que no existe aún en las zonas rurales o marginadas de México.
65. La segunda hipótesis respecto a que existen factores que afectan y limitan la participación social y el nuevo modelo de gestión dentro de la escuela también se confirma. La investigación ha puesto en evidencia que debido a las condiciones sociales y culturales de las madres y padres ellos no se interesan por las cuestiones de la escuela ni encuentran tiempo para dedicarlo a la educación de sus hijos, además de que se sienten limitados en cuanto a capacidad intelectual para hacerlo. El factor geográfico mostró no ser muy relevante como un límite para asistir a la escuela, pues la mayoría vive cerca del centro escolar. Respecto al éxito del nuevo modelo de gestión escolar las áreas donde tiene facultad de toma de decisión, los recursos económicos, el liderazgo directivo y las capacitaciones y asesorías mostraron ser factores decisivos para que el nuevo modelo de gestión escolar que el PEC busca se vaya logrando. Y mostraron la necesidad de ser más específico en

cuanto a acciones que se deben llevar a cabo en esas etapas claves, de no ser así seguirá prevaleciendo la idea cuantitativa y económica del programa que no aterriza en acciones coordinadas que permitan ese cambio en las clases y en las actitudes de la comunidad escolar hacia la educación de los niños.

66. La tercera hipótesis también se confirma pues ante una nula práctica de la evaluación antes de ingresar al programa nadie está familiarizado con los requerimientos de la misma. Sin embargo es la misma exigencia de la evaluación como parte del programa la que hace que las directoras la consideren como una actividad seria que puede beneficiar a la escuela y las estimule a buscar formación en el área. Y agregamos que ante una historia evaluativa en México enfocada en los resultados y exámenes a nivel federal, es un hecho que esa idea esté arraigada en la comunidad escolar y les cuesta cambiar de postura, pues a nivel nacional a penas a finales de la década de los noventa se comenzaron a dar los primeros pasos hacia evaluaciones que involucraban algo más que resultados (evaluaciones cualitativas).

Sobre la evaluación de políticas públicas y programas propuesta en la tesis

67. A lo largo de toda esta tesis doctoral, tanto del análisis teórico como de estudio de caso, se ha mostrado la importancia de la evaluación de las políticas públicas y de los programas. Evaluaciones que no estén sólo enfocadas en los resultados, donde una vez emitidos estos se determinen el éxito o fracaso de los mismos pero sin que sepamos dónde estuvieron los aciertos y los fallos y nada podamos hacer para mejorar las siguientes acciones. Por lo tanto, es necesaria la realización de evaluaciones integrales que además de incluir la evaluación de objetivos y resultados, también involucren su diseño e implementación.
68. La evaluación a cuestiones de diseño e implementación ha demostrado que al señalarnos dónde están las fortalezas y debilidades de las políticas y programas podamos, por una parte, anticipar su posible éxito o fracaso en base a los resultados que arroja la evaluación de diseño o las acciones que se van presentando sobre la marcha. Por la otra, la obvia modificación de las acciones sobre la marcha del programa, y por ende establecer acciones para mejorar el programa y también ubicar líneas que generen conocimiento dentro del problema público.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, F. (2011): Evaluando la política social y el desempeño de gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales. En: Ramos, J. M.; Sosa, J. y Acosta, F. (Coords.) *La evaluación de políticas públicas en México*, COLEF e INAP, México. pp. 123-146.
- Aguado, M. T.; Bernal, J. L.; Bernat, A.; García, E.; Ramos M. T. y Sabirón F. (1998): *Evaluación de la participación de los padres, profesores y alumnos en los centros docentes*. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Aguilar Villanueva, L. Ed. (2000): *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México.
- ____ (1996): *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México.
- ____ (2000): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México.
- ____ (2000): *La implementación de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México.
- Ainscow, M.; Hopkins, D.; Soutworth, G. y West, M. (2001): *Hacia escuelas eficaces para todos. Manual para la formación de equipos docentes*. Ediciones Narcea, Madrid.
- Alkin, M. C. (1990): *Debates on evaluation*. Newbury Park, Sage.
- Álvarez, J. (2003): Reforma Educativa en México: El Programa Escuelas de Calidad. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, núm. 1, 1. <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Alvarez.pdf>
- ____ y Granados, O. (2001): Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México. En: Martinic, S. y Pardo, M. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. CIDE-PREAL, Santiago de Chile.

- Álvarez, L. (2000): La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes. *Gestión y Política Pública*, núm. IX, 2, pp. 257-301.
- Alvira Martín, F. (1992): *Índices e Indicadores de evaluación de políticas públicas*. S. N., Madrid.
- _____ (1997): *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*. Lumen/Humanitas, Buenos Aires.
- _____ (2002): *Metodología de la evaluación de programas* (3ra ed.). Cuadernos metodológicos CIS, Madrid.
- Amezcua Viedma, C. y Jiménez Lara, A. (1996): *Evaluación de Programas Sociales*. Díaz de Santos, S. A. Madrid.
- Báez, B. (1994): El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa. *Revista Iberoamericana de Educación, Descentralización Educativa* (2), núm. 4, pp. 93-116. Organización de Estados Iberoamericanos, España. <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie04.htm>
- Ballart, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de casos*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- _____ (1996): Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid. pp. 323-351.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000): *Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean. An IDB Strategy*. Washington.
- Banco Mundial (2000): *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. The World Bank, Washington.
- Banco Mundial (2001): *Global Education Reform*
www.worldbank.org/education/globaleducationreform
- Bañón R. y Carrillo E. (comps.) (1997): *La nueva Administración pública*. Alianza Editorial, Madrid.

- Bañón, R. (2003): *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Díaz de Santos, Madrid.
- Bardach, E. (1980): *The Implementation Game*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Beltrán, F. y San Martín, A. (2000): *Diseñar la coherencia escolar, bases para el proyecto educativo*. Morata, Madrid.
- Berman, P. y McLaughlin, M (1974): *Implementing Innovations: Revisions for an Agenda for a Study of Change Agent in Education*. Rand Corporation, Santa Monica.
- Blanco, I. y Gomà, R. (coords.) (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Editorial Ariel, Barcelona.
- _____ (2002): Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En: Blanco I. y Gomà R. (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona. pp. 21-42.
- Bolívar, A. (1999): *¿Cómo mejorar los centros educativos?* Editorial Síntesis, Madrid.
- _____ (2000): *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Editorial La Muralla, España.
- Bruguè, Q. y Gomà, R. (Coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel, Barcelona.
- Bustelo Ruesta, M. (2001): *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- _____ (2003): ¿Qué tiene de específico la evaluación? En: Bañón, R. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid. pp. 13-32.

- _____ (2011): La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En: Salcedo, R. (Comp.) *Evaluación de políticas públicas*, Grupo editorial siglo XXI, México. pp. 185-252.
- _____ y Lombardo, E. (eds.) (2007): *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Ediciones Cátedra, Madrid, España.
- Campbell, D.T. (1969): Reforms as experiments. *American Psychologist*, núm. 24, pp. 409-429.
- Campbell, D. T. (1975): Grados de libertad y el estudio de casos. En: Cook, T. D. y Reichardt, C. S. (Eds), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa* (2005, 5ta edición), Morata, Madrid, pp. 80-104
- Campbell, D.T. y Stanley, J.C. (1966): *Experimental and quasiexperimental designs for research*. Rand McNakky, Chicago.
- Cano, E. (1998): *Evaluación de la calidad educativa*. La Muralla, Madrid.
- Casanova, Ma. A. (1992): *La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo*. Edelvives, Zaragoza.
- _____ (2002): *Manual de evaluación educativa*. La Muralla, Madrid.
- _____ (2004): *Evaluación y calidad de centros educativos*. La Muralla, Madrid.
- Cook, T. D. y Reichardt, CH. S. (1986, 2005): *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Morata, Madrid.
- Cronbach, L. J. (1963): Course improvement through evaluation. *Teachers college record*, Vol. 64, núm. 8, pp. 672-683
- Cronbach, L. J. (1982): *Designing evaluations of educational and social programs*. Chicago: Jossey-Bass.
- Cronbach, L.J., et al. (1980): *Toward reform of program evaluation: Aims, methods, and institutional arrangements*. Jossey-Bass, San Francisco.

- Chelimsky, E. (1985): Comparing and contrasting auditing and evaluation: some notes on their relationships. *Evaluation Review*, núm. 9, pp. 483-508
- ____ (1989): Evaluating public programs. En: *Handbook of public administration*, Jossey-Bass, San Francisco. pp. 259-273.
- ____ y Shadish, W. R. (1997): *Evaluation for the 21st century. A handbook*. SAGE Thousand Oaks.
- Dye, T.R. (1972): *Understanding public policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- ____ (1976): *What governments do, why they do it, what difference it makes*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, Ala.
- Elmore, R. (1978): Modelos organizativos para el análisis de la implementación de programas sociales. En: Aguilar Villanueva, L. (2000) *La implementación de las políticas públicas*, Porrúa, México. pp. 185-249.
- ____ (1979): Effective schools for urban poor. *Educational leadership*, núm. 37, pp. 15-24.
- Elmore, R., et al. (1996): *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Feinstein, O. y Hernández, G. (2010): El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades. En: Arizti, P. y Castro, M. (Eds.) *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Banco Mundial y SHCP, Washington, D.C. pp. 18-22
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico.pdf
- Fernández-Ballesteros, R. (1992): Valoración de programas. *Introducción a la Evaluación Psicológica II*. Pirámide, Madrid.
- ____ (2001): *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Síntesis, Madrid.

- Filstead, W.J. (2005): Una experiencia necesaria en evaluación educativa. En: Cook, T.D. y Reichardt, CH.S. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación educativa*. Morata, Madrid. pp. 59-78.
- Fink, A. (1993): *Evaluation fundamentals. Guiding health programs, research and policy*. SAGE publications, Newbury Park.
- Fitz Gibbon, Taylor, C. y Lyons Morris, L. (1987): *How to design a program evaluation*. SAGE publications, Newbury Park.
- Fitzpatrick, J.; Sanders, J. y Worthen, B. (2011): *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (4th ed). Pearson.
- Fitzpatrick, J. (2011a): Origins and current trends in modern program evaluation. En: Fitzpatrick, J.; Sanders, J. y Worthen, B. *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (4th ed). Pearson.
- _____ (2011b): Political, interpersonal, and ethical issues in evaluation. En: Fitzpatrick, J.; Sanders, J. y Worthen, B. *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (4th ed). Pearson.
- Forns Santacana, M. y Gómez Benito, J. (2001): Evaluación de programas en educación. En: Fernández-Ballesteros, R. *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Síntesis, Madrid. pp. 241-282.
- Freeman, H.E.; Rossi, P.H. y Wright, S.R. (1979): *Evaluating social projects in developing countries*. OECD, París.
- Fullan, M. (2000): *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*. Trillas, México.
- Gairín, J. (1996): *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. La Muralla, Madrid.
- _____ (Coord.) (2005): *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, Praxis, Madrid.

- _____ (2005): *La autonomía institucional*. En: Gairín, J. (Coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, Praxis, Madrid. pp. 253-325.
- Gajardo, M. (1999): *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. Documentos PREAL. PREAL, Santiago de Chile.
- García Sánchez, E. (2003): *La evaluación de programas de reforma educativa en España: tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación*. Tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- _____ (2009): Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, núm. 43, pp. 129-154
- _____ y Kushner, S. (2010): Educación, política y políticas de evaluación educativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, monográfico sobre evaluación educativa, núm. 3, enero-junio, pp. 7-15
- García, F. (1997): *Organización escolar y gestión de centros educativos*. Ediciones Aljibe, Málaga.
- García, J. L. (2005): Centralización y descentralización en los sistemas educativos. En: Gairín, J. (Coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, Praxis, Madrid. pp. 29-83.
- Garde, J.A. (Coord.) (2005): *La agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. Reflexiones y propuestas de creación. Informe Comisión Expertos*. INAP, Madrid.
- Gaziel, H.; Warnet, M. y Cantón, I. (2000): *La calidad en los centros docentes del siglo XXI. Propuestas y experiencias prácticas*. La Muralla, Madrid.
- Gil Villa, F. (1995): *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Centro de Investigación y Documentación Educativa, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

- Gimeno, J. (2005a): ¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin desigualdad? En: Gairín, J. (Coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, Praxis, Madrid. pp. 85-134.
- _____ (2005b): La desregulación del currículum y la autonomía de los centros escolares. En: Gairín, J. (Coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, Praxis, Madrid. pp. 209-251.
- Greene, J.; Krelmer, H. y Mayer, E. (2005): Combining qualitative and quantitative methods in social inquiry. En: Somekh, B. y Lewin, C. (Eds.) *Research methods in the social sciences*, SAGE publications Ltd. pp. 274-281
- Greene, J. (2007): *Mixed methods in social inquiry*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gomà, R. y Subirats, J. (coords.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Editorial Ariel, Barcelona.
- González, T (2000): Evaluación y gestión de la calidad educativa. En: González, T. (Coord.) *Evaluación y gestión de la calidad educativa. Un enfoque metodológico*, Ediciones Aljibe, Málaga. pp. 49-79.
- Guba, E. G. (1978): *Toward a methodology of naturalistic inquiry in educational evaluation*. Centre for the study of Evaluation, Universidad de California, L.A.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1981): *Effective Evaluation*. Jossey-Bass, San Francisco.
- _____ (1985): *Naturalistic inquiry*, SAGE, Beverly Hills.
- _____ (1989): *Fourth generation evaluation*. SAGE publications, Newbury Park, California.
- Gubbins, V. (2003): ¿Incorporación o participación de las familias? Un desafío más de la reforma educativa. *Educaré*, Año 1, núm. 4, SEP, México.
- Guerrero, J. (1995): La evaluación de políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, núm. IV, 1, pp. 56-117.

- Ham, C. y Hill, M. (1984): *The policy process in the modern capitalist state*. Harvester Wheatsheaf, Brighton, Sussex.
- Hernández López, J. M. (2001): Procedimientos de recogida de información en evaluación de programas. En: Fernández-Ballesteros, R. *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Síntesis, Madrid. pp. 117-147.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2003): *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill, México.
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. (1984): *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, Londres.
- House, E. (1994): *Evaluación, ética y poder*. Morata, Madrid.
- Hopkins, D. y Lagerweij, N. (1997): La base de conocimientos de mejora escolar. En: Reynolds, D. *et al. Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*, Santillana-Aula XXI, Madrid. pp. 71-101.
- Ibarrola, de M.; Muñoz, H.; Bracho, T.; Rodríguez, G. y Schmelkes, S. (1998): Educación y desigualdad social. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 3, núm. 6, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México.
- IIPE-UNESCO (2003): De la administración escolar tradicional a la gestión educativa estratégica. *Educare*, Año 1, núm. 2, SEP, México.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981): *Standards for evaluations of educational programs, projects, and materials*, New York: McGraw-Hill.
- _____ (1988): *Normas de evaluación para programas, proyectos y material educativo*. Trillas, México.
- _____ (1994): *The program evaluation standards. 2nd edition. How to asses evaluations of educational programs*. Thousand Oaks, SAGE.

- Langbein, L. (1980): *Discovering whether programs work: A guide to statistical methods for program evaluation*. Goodyear publisher, Santa Monica, California.
- Latapí, P. (2004): *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. FCE, México.
- Lasswell, H.D. (1951): La orientación hacia las políticas. En: Aguilar Villanueva, L. (2000) *El Estudio de las Políticas*, Porrúa, México, pp.79-103.
- _____ (1971): La Concepción emergente de las ciencias políticas. En: Aguilar Villanueva, L. (2000) *El estudio de las Políticas*, Porrúa, México, pp. 105-118.
- Levin, B. (2001): Conceptualizing the process of education reform from an international perspective. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 9, núm. 14. <http://eppa.asu.edu/>
- Lindblom, Ch. E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. MAP, Madrid.
- Lipsky, M. (1971): Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, VI, 4, pp. 391-409.
- _____ y Weatherley, R. (1977): Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reforms. *Harvard Educational Review*, 47, 2, pp. 171-197.
- Little, J. W. (1982): Norms of collegiality and experimentation. *American Educational Research Journal*, Vol. 19, núm. 3, pp. 325-340.
- López, M. (1999): *A la calidad por la evaluación*. Editorial Praxis, Barcelona.
- Machado, A. L. (2003): El rol de los gestores educativos en el contexto de la descentralización de la escuela. *Educare*, Año 2, núm. 4, SEP, México.
- Marchesi, A. y Martín, E. (1998): *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Alianza editorial, Madrid.

- Martínez Rizo, F. y Blanco, E. (2010): La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos. En: Arnaut, A. y Giorguli, S. (Coords.) *Los grandes problemas de México. Educación*, Colegio de México, México. pp. 89-123.
- McGinn, N. (2002): ¿Reformas o mejoramiento continuo? Una alternativa a las reformas. *Educare*, Año 1, núm. 1, SEP, México.
- Mejía Lira, J. (2003): *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. Porrúa, México, D.F.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Ming Tam, W.; Cheong Cheng, Y. y Ming Cheung, W. (2003): Hacia un Nuevo modelo de participación social en la escuela. Vinculación integral entre la escuela y el hogar. *Educare*, Año 1, núm. 2, SEP, México.
- Monnier, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Muñoz García, H.; Bracho, T.; de Ibarrola, M.; Rodríguez Gómez, R. y Schmelkes, S. (1998): Educación y desigualdad social. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 3, núm. 6, pp. 317-354
- Mur, R. (1993): Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas. *Revista Iberoamericana de educación*, núm. 3.
<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie03.htm>
- Murillo Torrecilla, J. (2003): Lecciones aprendidas para la mejora de la eficacia escolar. *Educare*, Año 1, núm. 3, SEP, México.
- Neira, I. y Portela, M. (2004): Educación, cooperación y desarrollo: La situación Latinoamericana a comienzos del Siglo XXI. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 12, núm. 15. <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n15/>
- Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V. (2003): *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Paidós, Argentina.

- Noriega Chávez, B. M. (1998): El financiamiento de la educación: su historia y su estudio. En: Latapí Sarre, P. (coord.) *Un siglo de educación en México, México*, FCE, México. pp. 363-366.
- Norris, A. (1990): *Understanding Educational Evaluation*. Kogan Page, London.
- OCDE (2001): *Primeros resultados sobre el desempeño de los estudiantes en 32 países*. Comunicado de prensa, OCDE, México.
- _____ (2005): *PISA 2003. Manual de análisis de datos. Usuarios de SPSS*. Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo y Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- _____ (2006): *Education at a glance. Panorama de Educación*. México.
- Olías, B. (coord.) (2001): *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, Madrid.
- Ontiveros Ruiz, G. (2005): *La política social en México 1988-1994: El programa nacional de solidaridad*. Texto completo en www.eumed.net/libros/2005/gor/
- Ornelas, C. (1995): *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE y FCE, México, D.F.
- Osuna, J.L.; García, E.; Murciano, J. y Bueno, C. (2011): *Metaevaluación de las políticas evaluadas por EVALÚA DF durante 2009. Informe*.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (2000): *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- Palumbo, D. J. (ed.) (1987): *The politics of program evaluation*. SAGE, Newbury Park, CA.
- Parlett, M. R. y Hamiton, D. (1976): Evaluation as illumination: a new approach to the study of innovatory programs. En: Glass, G. V. (ed) *Evaluation studies: Review Annual*, SAGE, vol. I, Beverly Hills.
- Parsons, W. (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, México.

- Patton, M. Q. (1980): *Qualitative evaluation methods*. SAGE, Beverly Hills.
- _____ (1982): *Practical Evaluation*. SAGE Publications, Newbury Park, C. A.
- _____ (1987): *How to use qualitative methods in evaluation*. SAGE, Newbury Park, C. A.
- _____ (1997): *Utilization focused-evaluation. The new century text. 3er. Ed.* Thousand, Oaks, SAGE.
- Pirker, K. y Serdán, A. (2006): *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. México.
- Popham, W. J. (1980): *Problemas y técnicas de la evaluación educativa*. Anaya, Madrid.
- Popkewitz, T. S. (1988): *Paradigma e ideología en investigación educativa: las funciones sociales del intelectual*. Mondadori, Madrid.
- Posavac, E. M. y Carey, R. G. (1985): *Program Evaluation, methods and case studies*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- PREAL (1998): *El futuro está en juego. Informe de la comisión internacional sobre educación, equidad y competitividad económica en América Latina y el Caribe*.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973): *Implementation*. University of California Press, Berkley.
- Puelles Benítez, M. (1993): Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de educación, Descentralización Educativa* (1), núm. 3. <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie03.htm>
- Ramos, J. M.; Sosa, J. y Acosta, F. (Coords.) (2011): *La evaluación de políticas públicas en México*. COLEF e INAP, México.

- Raywid, M. (1996): ¿Se debe cambiar la manera en que están dirigidas las escuelas? En: Elmore, *et al.* *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*, FCE, México. pp. 183-240.
- Reimers, F. (2002): Dialogar para educar, en la escuela, en la comunidad y en la sociedad. *Educare*, Año 1, núm. 1, SEP, México.
- Reynolds, D., Bollen, R., Creemers, B., Hopkins, D., Stoll, L. y Lagerweij, N. (1997): *Las escuelas eficaces, claves para mejorar la enseñanza*. Santillana, Madrid.
- Rockwell, E. y Mercado, R. (1989): *Educación bilingüe y realidad escolar: un estudio en escuelas primarias andinas*. Programa de Educación bilingüe de Puno, Lima, Perú.
- Rossi, P.H. y Freeman, H.E. (1985): *Evaluation. A systematic approach*. Londres, SAGE.
- Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1989): *Un enfoque sistemático para programas sociales*. Trillas, México.
- Rossi, P.H. y Freeman, H.E. (1993): *Evaluation. A systematic approach* (5th ed.). SAGE, Newbury Park, California.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2001): El control de gestión en las organizaciones públicas. En: Olías, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid.
- _____ (2003): La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento. En: Bañón, R. (coord.) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- Rutter, M (1979): *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Rutman, L. (1980): *Planning useful evaluations: evaluability assessment*. SAGE, Beverly Hills.

- San Fabián, J. L. (1997): *La experiencia participativa de los estudiantes en el ámbito escolar*. Ministerio de Educación y Cultura, Madrid.
- Sanders, J. R. (1990): Curriculum evaluation. En: H. J. Walberg y G. D. Haertel (Ed) *The International Encyclopedia of Educational Evaluation*, Pergamon, Oxford. pp. 163-166.
- _____ (2002): On mainstreaming evaluation. *American Journal of Evaluation*, Vol. 23, núm. 3, pp. 253-259.
- Sanders, J. R. y Horn, P. (1994): The Tennessee value-added assessment system (TV AAS): mixed methodology in educational assessment. *Journal of personnel evaluation in educational*, 12, (3), pp. 247-256.
- Santos Guerra, M. A. (1994): *Entre bastidores, el lado oculto de la organización escolar*. Ediciones Aljibe, Málaga.
- _____ (1997): *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en consejos escolares de centro*. Editorial Escuela Española, Madrid.
- Schmelkes, S. (1994): Hacia una Mejor Calidad de Nuestras Escuelas. *Interarmer*, Serie Educativa, núm. 32
- _____ (1996). *La evaluación de los centros escolares*. Presentación en el Taller sobre Evaluación de Docentes y de Centros Educativos. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Secretaría de Educación Pública, México. <http://www.campus-oei.org/calidad/sylvia.htm>
- Scriven, M. (1967): The methodology of Evaluation. En: Perspectives of curriculum Evaluation. AREA. *Series on Curriculum Evaluation*, núm. 1, pp. 39-63, Rand McNally, Chicago.
- _____ (1969): An Introduction to Meta-Evaluation. *Educational Product Report*, núm. 2, pp. 36-38
- _____ (1972): Pros and cons about goal-free evaluations. *Evaluation Comments*, Vol. 3, núm. 4, pp. 1-4.

- _____ (1973): Goal-free evaluation. En: House, E.R. (ed), *School evaluation: The politics and process*, Berkeley, California, pp. 319-320
- _____ (1978): The case study method in social inquiry. En: *Educational Researcher*, núm. 7.
- _____ (1991): *Evaluation thesaurus* (4th ed.). Newbury Park, California, SAGE.
- _____ (1993): *Hard-won lessons in program evaluation*. Jossey-Bass, San Francisco.
- SEP-DGPP (2000): *Indicadores Educativos 2000*. Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, México.
- Segovia, J. D. (2003): Dimensiones y escenarios del buen aprendizaje para todos. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 2
- Shadish, W.; Cook, T. D. y Levinton, L. C. (eds.) (1991, 1995): *Foundation of Program Evaluation. Theories of practice*. SAGE, Newbury Park, C. A.
- Sosa, J. (2011): Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica. En: Ramos, J. M.; Sosa, J. y Acosta, F. (Coords.) *La evaluación de políticas públicas en México*, COLEF e INAP, México. pp. 101-120.
- Stake, R. (1975): La evaluación de programas. En: W. B. Dockwell y D. Hamilton (Eds). (1983). *Nuevas reflexiones sobre investigación educativa*, Narcea, Madrid.
- _____ (1975a): *Program evaluation: particularly responsive evaluation*. Occasional paper 5, Universidad de Western Michigan.
- _____ (1983): Program evaluation, particularly responsive evaluation. En: Madaus, G. F.; Sriven, M. y Stufflebeam, D. L. (Eds). *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*, Kluwer-Nijhoff, Massachusetts, USA, pp. 287-310.

- _____ (1995): *The art of case study research*. Thousand Oaks: SAGE Publications, USA.
- _____ (1998): *Investigación con estudio de caso*. Ediciones Morata, Madrid.
- _____ (2006): *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Graó, Barcelona.
- _____ (2007): *Investigación con estudio de caso*. 4ta. Edición. Morata, Madrid.
- Steele, F. J. (1973): *Physical setting and organizational development*. Addison-Wesley, Reading Mass.
- Stufflebeam, D.L. (1966): A depth study of the evaluation requirement. *Theory into practice*. Vol. 5, núm. 3, pp. 121-133
- _____ (1972): The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability. *SRIS Quarterly*, (5), 1.
- _____ (2000): Foundational models for 21st century program evaluation. En: Stufflebeam, D.L.; Madaus, G.F. y Kellaghan, T. (eds.) *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*, second edition, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, USA, pp. 33-84
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987): *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Paidós, Barcelona.
- _____ (2007): *Evaluation theory, models, and applications*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Subirats, J. (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP, Madrid.
- _____ (1995): Los instrumentos de las políticas, el debate político y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, núm. IV, 1, pp. 5-23.

- _____ (1996): Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid. pp. 153-162.
- _____ (coord.) (2002): *Gobierno Local y Educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Ariel, Barcelona.
- _____ (2005): Escuela y municipio. ¿Hacia unas nuevas políticas educativas locales? En: Gairín, J. (Coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, Praxis, Madrid. pp. 177-207.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Suchman, E. (1967): *Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs*. Russell SAGE, New York.
- Tamayo, M. (1997): El análisis de Políticas Públicas. En: Bañón, R. y Carrillo, E. (eds.) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid. pp. 281-312.
- _____ (2002): *La construcción de un concepto de evaluación de políticas públicas para la democracia*. Tesis doctoral en Ciencias Políticas y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- TIMSS (2002): *Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias. Marcos teóricos y especificaciones de evaluación de TIMSS 2003*. Ministerio de Educación, cultura y deporte, Secretaría general de educación y formación profesional, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, Madrid.
<http://www.sectormatematica.cl/timms/TIMSS2003.pdf>
- Trejo, G., et al. (1992): *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. Editorial Diana, México.
- Tyler, R. W. (1942): General statement on evaluation. *Journal of Education Research*, núm. 35, pp. 492-501.

- _____ (1949): *Basis principles of curriculum and instruction*. Chicago Press, Chicago.
- _____ (1973): *Principios básicos del currículum*. Troquel, Buenos Aires.
- UNESCO (1980): *Evaluating social action projects. Principles, methodological aspects and selected examples*.
- Vázquez, J. (1996): La modernización educativa 1988-1994. *Historia mexicana*, Vol. 46, núm. 4, pp. 927-952
- Valles, M. (2003): *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis, Madrid.
- Vestman, O. y Conner, R. (2006): The relationship between evaluation and politics. En: Shaw, I.; Green, J. y Mark, M. (Eds.) *The SAGE handbook of evaluation*, SAGE publications Ltd. pp. 225-242
- Vedung, E. (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid.
- Vila, I. (1998): *Familia, escuela y comunidad, cuadernos de educación, no. 26*. Editorial Horsori, Barcelona.
- Viñas, V. (2009): Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 127, pp. 121-157
- Walker, E. M. (2002): The politics of school-based management: Understanding the process of devolving authority in urban school districts. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 10, núm. 33. <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n33.html>
- Watson, S. y Supovits, J. (2001): "Autonomy and accountability in the context of Standards-Bases Reform". *Education Analysis Archives*, vol. 9, núm. 32. <http://eppa.asu.edu/>
- Weiss, C. H. (1972): *Evaluation research*. Prentice Hall, Upper Saddle River, N. J.

- _____ (1987, 1990): *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficacia de los programas de acción*. Trillas, México.
- _____ (1997, 2004): Theory-based evaluation: past, present, and future. En: Rog, D. y Fournier, D. *New directions for Evaluation*. pp. 41-55
- _____ (1998): *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River, N. J.
- Wholey, J. S., Scanlon, J.W., Duffy, H.G., Fukumoto, J.S. and Vogt, L.M. (1970): *Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs*. The Urban Institute, Washington, D.C., USA.
- Wholey, J.S. (1979): *Evaluation: Promise and performance*. The Urban Institute, Washington, D.C., USA.
- Wholey, J. S., Hatry, H. P., Newcomer, K. E. (1994): *Handbook of program evaluation*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, California.
- Williams, W. y Elmore, R. (eds.) (1976): *Social Program Implementation*. Academic Press, New York.
- Winkler, D. (1994): *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America*. Discussion papers, N° 235, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____ y Gershberg, A. I. (2000): *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Documento PREAL, núm. 17. PREAL, Santiago de Chile.
- Worthen, B. R. (1990): Program Evaluation. En: Walberg, H. J. y Haertel, G. D. (Eds.) *The International Encyclopedia of Educational Evaluation*, 42-47. Pergamon, Oxford.
- _____ y Sanders, J.R. (1973): *Educational evaluation: Theory and practice*. Wadsworth, New York.

- _____ (1987): *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. Longman, New York.
- Worthen, B. R., Sanders, James, James, R. y Fitzpatrick, J. L. (1997): *Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. Longman, New York.
- Zorrilla Fierro, M. (2002): Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2. pp. 114-132

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992
- Anuario estadístico de Hidalgo 2004. Edición 2005. INEGI
- Compromiso por la Calidad de la Educación. Comunicados 82 y 109. Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Compromiso por la Calidad Educativa. 8 de agosto de 2002
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto de Creación del INNE. Diario Oficial de la Federación. 8 de agosto de 2002
- Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2012. Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 2012
- Declaración Mundial sobre la Educación para Todos. Jomtien, Tailandia, 1990
- Evaluación Nacional de “Educación para Todos”, México, Jomtien +10
- Foro Mundial sobre la Educación. Informe Final. Dakar, Senegal 2000
- Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación Para Todos: el imperativo de la calidad. UNESCO, 2004
- Informe Evaluación Externa PEC 2001. CIDE
- Informe Evaluación Externa PEC 2002. CIDE
- Informe Evaluación Externa PEC 2003. CIDE
- Informe Evaluación Externa PEC 2004. CIDE
- Informe Evaluación Externa PEC 2005. CIDE
- Informe Evaluación Externa PEC 2006. CIDE
- Informe Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. CIDE
- Informe Evaluación de Consistencia y Resultados 2008. FLACSO
- Informe Evaluación Específica de Desempeño 2008. CONEVAL
- Informe Evaluación Específica de Desempeño 2009. CONEVAL
- Informe Evaluación Específica y de Desempeño 2010. CONEVAL
- Informe Evaluación de Consistencia y Resultados 2011. Colegio de México
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006
- Ley General de Desarrollo Social, 2004
- Ley General de Educación, 1993

- Ley General de la Administración Pública Federal
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, 2007
- Organigramas de la Coordinación Estatal de Hidalgo del Programa Escuelas de Calidad, 2005 y 2007
- Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada durante la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación
- PETE 2003-2004 Escuela Francisco Rivero Nava
- PETE 2004-2005: Enseñando con responsabilidad. Escuela Cuauhtémoc
- PETE 2004-2005 Escuela Lázaro Cárdenas
- Plan Anual de Trabajo 2002-2003: Leo, Pienso y Redacto. Escuela Magisterio Digno
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000
- Programa Nacional de Educación 2001-2006
- Programa Sectorial de Educación 2007-2012
- Recomendaciones sobre Políticas Educativas al inicio del siglo XXI. Séptima reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación, UNESCO, 2001
- Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007
- Resultados nacionales del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2006 (SERCE)
- XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. INEGI
- XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. INEGI
- II Conteo de Población y Vivienda, 2005. INEGI

PÁGINAS DE INTERNET

- <http://www.campus-oei.org>
- <http://www.conapase.org.mx/principal.html>
- <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx#.UO2gHuQsCf4>
- <http://dof.gob.mx/>
- <http://www.econosur.com/>
- <http://www.escuelasdecalidad.net/>
- <http://eppa.asu.edu/>
- <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/>
- <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>
- <http://www.preal.cl/>
- <http://www.sep.gob.mx/wb2>
- www.diputados.gob.mx/cesop/
- <http://timssandpirls.bc.edu/timss2011/index.html>

**EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: CASE STUDY OF THE
PROGRAM QUALITY SCHOOLS IN THE STATE OF HIDALGO, MEXICO.
2001-2005**

INTRODUCTION

The evaluation is a tool that has not traditionally been used by Governments for the improvement of policies and public programs. In Mexico the situation is accentuated even more. At the beginning of this century, with the first partisan alternating in the Federal Government, new innovative policies and programmes were designed and applied in the social field, posing a new challenge for both: the government and the beneficiaries. Given little experience and evidence regarding how the innovative elements would be carried out, the need for real and objective information whether the programs and activities could achieve the expected results and progress in their objectives, was indisputable. Equally important was that the information would be valued, generating recommendations about the first steps of their implementation

It is a fact, that in recent years the evaluation of public policies is a practice that has gained importance in many countries, and Mexico is not an exception. In the first decade of this century several steps were taken towards the institutionalization of evaluation practice in Mexico, as response to the need for transparency and accountability, with which the new Government took power. It means that the Federal Government requests the evaluation of programmes financed and carried out at federal level. However, the institutionalization of evaluation in Mexico, poses some challenges: evaluation of social programs and their improvement for the welfare of citizens, and/or evaluation of the results-based practice, responding to the Congress's accountability, in order to continue funding the federal programs.

The evaluation should serve not only for the accountability, but primarily for the programmes improvement and thus also for services offered to the society. In this context, comprehensive evaluations, covering the entire policy cycle, from its design, implementation and its outcomes, are necessary.

The purpose is to achieve coherence between policies, their programs and well defined goals and objectives, carried out as close, as they originally were designed, in order to achieve the expected results. Moreover, the evaluation results should serve as guide for investigations or theoretical issues, increasing knowledge in this specific area.

However, in Mexico the emphasis of the evaluation was the accountability of the Congress. And even though this accountability implies evaluating of design aspects and processes of federal programs, the criteria tend to be very rigid, often without taking into consideration the evaluation of the beneficiaries. Thus, more comprehensive knowledge of the processes of public policies in academic, practice and professional terms is essential for the Governments' evaluation. Despite of efforts to institutionalize the evaluation, it is a recent activity, which still lacks a deep understanding and solid evidence of its rootedness among organizations.

The **object of study** of this thesis is the evaluation of public policies, applied to the case of the education policy in Mexico. It will encompass analysing the design and launching of one of the main programmes, promoted during the Government of Vicente Fox (2000-2006), aiming at promoting the quality of Mexican basic education. It will refer to the Quality Schools Program. The case study will be limited to the State of Hidalgo, Mexico, during the period 2001 (when the program was launched for the first time) to 2005. It will be focused on the State of Hidalgo, given, on the one hand the low level of public education, and on the other hand, my proximity to this State, allowing a smooth gathering of information.

This study limits its coverage to the year 2001 and 2005, due to the interesting evaluation of this innovative programme, allowing placing the first stage in the evaluation of the program, followed by its consolidation and assessment of its results. In addition, it will give evidence on the initial behaviour of the Government and direct beneficiaries of the programme concerning the innovative actions, as well as providing elements for further comparative studies on the progress of the programme in terms of design, its management/implementation.

This thesis and the evaluation of policies will focus on valuing design and implementation of the public intervention/action. Traditionally, in the field of education, the evaluation has focused primarily on programs' results, putting the most effort in this stage. It can be attributed to the fact, that tests and their results are usually the

benchmark to evaluate education policy. In this sense, the evaluation of public policies is to be understood as a systematic study with the objective to assess different interventions and practices related to the program, with the intention of detecting the origin and coherence of problems, their objectives and proposed instruments, as well as their processes (management and implementation). This definition would complete the vision, which often prevails in evaluation as finalist stage of a public policy or program.

A more synergistic evaluation, assessments and recommendations based on the results obtained, may help directors and policymakers, as well as managers of innovative programs to improve the quality, providing an appropriate response to social problems and services, detecting errors or strengths in the stage of design or management/implementation. Moreover, the evaluation findings will contribute to illuminate future actions, namely to generate new research or theoretical issues, increasing knowledge in certain academic fields of study.

The chosen case of study, the Quality Schools Programme (PEC), is part of the education policies, which aim at enhancing quality in the Mexican education system through actions focusing on schools, an absolute novelty in Mexico. The PEC seeks effects in the quality of education through changes in the form of administration, communication and decision-making in the school. Its purpose is to advance in the creation of new models of school management, teaching practice and social participation, allowing voluntary schools to transform their organizational culture and their functioning.

If public policy means a set of decisions and actions taken by the Government to face a particular problem, it is a fact, that the evaluation should include also the assessment of these decisions and actions. The education policy involves many actions to enhance the quality and equity of basic education, one of those actions is the PEC. This is how the PEC in the State of Hidalgo becomes the subject of analysis. The PEC as public policy is generated at the central level, but each State put its own label concerning organization and operation of process of targeting, training, review and selection of participating schools, as well as its technical, administrative and financial support. This is due to the decentralized nature of the Mexican system of basic education. In this sense, the main promoter of the program is the Ministry of Public Education (SEP) and the respective Ministries in each federative entity.

With all this, since 2001 the PEC became the main instrument to improve the quality of basic education in Mexico. Through analysis of its design and implementation it will be pretended to identify inconsistencies and strengths of the design, as well as difficulties and opportunities in the implementation of innovative programs. These programs aim at identifying elements of improvement and also generate new research areas or theoretical issues in the field of education or evaluation. Thus, the PEC is a case that responds to the need for research to evaluate the initial performance of innovative programs in Mexico, as a tool to solve priority issues on the Government's agenda.

The *evaluation of public policies* has been the least developed area within the public policy cycle. In Mexico, academically, there has been little reference to this subject. The situation has changed slightly in recent years with the appearance of publications or seminars, as a result of the creation of institutions dedicated to the evaluation of programs. The evaluation was also uncommon practice applied in the public administration. However it has changed since 2007 due to tax reforms. These reasons inspired to learn more about this stage of public policies. The international literature on the subject matter usually relegates it as the final stage in the public policy cycle, in charge of evaluating the results of the policy or program. It should be stressed, that the literature on evaluation of programs is the one that develops more this subject, offering different evaluative approaches, as well as related issues. The shortage, and at the same time, the recent interest in research, academic papers and practice on evaluation of public policies reveal the importance of work, which in a clear and systematic way deals with this topic, contributing to deepen the knowledge on this issue.

The modern literature and the international practice of program evaluation are no longer limited only to assessing the results. On the contrary, they have been extended to all stages, in order to achieve an improvement in the program and its results. The National Institute for the Evaluation of Education (INEE) was created, as an external body to support the national system of education evaluation. However, its work did not influence properly education policies. On the other hand CONEVAL, entity in charge of evaluating social development's policies, provided mainly information in regard to fiscal questions, pushing programs improvement into the background.

Although these bodies are in favour of quantitative and qualitative assessments, covering the entire process of programs, this culture is hardly permeating into the

federal public administration system. There is still a lack of institutionalization of the assessment at state and local levels and in the areas not related to education or social development. Then, the Government has to accept that the evaluation is a fact, which cannot be evaded in order to achieve the planned results and improve actions. By caring out the evaluation, the Government gives legitimacy, serving as a mechanism for accountability and supporting the decision makers. Evaluation of the design of programs involves analyzing their rationality and coherence, verifying the goodness of socio-economic diagnosis made (assessment of needs), the existence of clearly defined and measurable objectives, analyzing its correspondence with the problems (Osuna and Marquez, 2000), as well as explaining the program's theory (Monnier, 1995;) Vedung, 1997; Weiss, 1998). The process evaluation is very important not only because it allows improving the program, but because it also allows defining to what extent the different elements are distributed. Evaluating this stage of the program does not involve itself, merit, value or success as a final result, but it is necessary for the stage of evaluation of results, since it is not possible to proceed with the assessment, ignoring the implementation stage of the actions.

The reason for having chosen the *education policies*, is, on the one hand, the fact, that evaluation in this area has always been limited mainly to academic results and not to programs that allow those results, impeding the Government to make decisions based on actual results and not only on speculation or statistical data.

The new way to evaluate policies and education programs is interesting and may contribute to the improvement of programs or enhancing knowledge about certain fields of education. On the other hand, the Government carries out education reforms, launching a variety of innovative programs, which evaluation is essential to know the stage and direction of education. With the primary education covered by almost one hundred percent and participation of the entire population in the respective age, reforms and education programs focus now on qualitative aspects. This leads to problems, because efforts focus then on the quality of the offer and the quality of teaching becomes the new mandate of the Mexican education system.

Analysis of quality of education gives great importance to the school centres, as space which combines policies, programs and strategies of improvement. Thus, all efforts to improve the education quality should be concentrated in schools, manifesting their accomplishments in the students. A consensus should be reached that the transfer

of decision-making process should continue, getting closer the decision-making and the specific needs of the users of education services (parents and students) and the responsible for teaching (directors and teachers). It is in this context, that the PEC should arise.

The PEC is part of a prevailing international trend that involves the transfer of the central education decisions to the schools and promotes the participation of all the agents and agencies involved in such decisions. This procedure should be applied in every school with a proper plan and education project, actions for its continuous and permanent improvement, but also with teachers assuming new responsibilities close to the students, being supported by parents. The PEC constitutes a break with the traditional approach to development and implementation of education policies, arising as public policy at the central level. However, the initiative of changes arises from each school, which makes the PEC an innovative education policy.

The reason for analysing the design and implementation of the PEC, is, on the one hand, the fact that the program designed is the first step to see if it is possible to achieve the desired results. On the other hand, the proper realization of activities and the desired behaviour of the actors involved, are factors which determine whether a program will achieve its results or not. The level of program development indicates to some extent the type of assessment to be carried out. An evaluation of the design and implementation was the most appropriate, given the recent implementation of the PEC at that time and limitations in terms of perceiving progress in learning achievement and social efficiency, measured only in medium and short term. For all that, it seems to be more feasible to meet the suitability and establishment of the objectives, as well as to know the progress of actions for the proper operation of the program.

Since the purpose of case studies is not generalization, the research aims at understanding the particular case of the PEC in primary schools in the State of Hidalgo. Without ruling that the results could be used in similar case studies. Due to limitation of resources and the necessary time for a comprehensive assessment, it is crucial to focus on the mentioned aspects in order to recognize the conditions or possible changes for a better functioning of the program and to create basis for subsequently evaluation of results and thus to achieve a proper feedback.

Evaluation will be put within the analysis of public policy, since the objective is to know the adequacy and implementation of public actions regarding a problem related to the society. The analysis of public policies will intend to answer the questions from the evaluation perspective and not from another stage of public policy, as for instance, its formulation or implementation. It is like the policy analysis framework, which allows evaluating solutions according to demand of the society, since it addresses the issues of analysis of public problems, as well as the way to dealt with. The evaluation of public policies is part of this analysis, assessing the action of authorities to solve a specific problem.

However, it should be emphasized that for many years little interest has been put to the evaluation, without broadening its scope and it has been treated as the final stage of policies cycle with focus on results. Currently, it is a fact, that evaluations are carried out at all stages of politics or programs and there are more publications on this subject. In this regard, the literature on programs evaluation with a wide bibliographical reference, as part of literature on public policy analysis, will serve as theoretical basis. Moreover, the works on analysis of interpretative frameworks (Bustelo and Lombardo, 2007; Viñas, 2009) will be revised, since it fits into the concept of design assessments, presenting a different view about the traditional evaluation. The theoretical element consists mainly of programs with focus on the schools, since the PEC intends to get better academic achievement through changes within the school and accordingly enhancing quality of education. The literature on decentralization (basis for school programs), school management, and social participation will also be revised from two perspectives: a role of home/parents in the school and in the children' education, as well as the context of the school counsellors of social participation.

The **objectives** that guide the research are:

- To delve into the concept and development of evaluation of public policies and programs, in order to determine its contribution to the actions of the Government and establish a practical application in the quality schools program.
- To contribute to practical and theoretical evaluation body in Mexico.
- To identify weaknesses and strengths in the design program, and the difficulties and opportunities for the implementation of the PEC, through the analysis on how the Government responds to the problem of the poor quality of basic education through

the PEC and how those actions are put into practice. It is developed the analysis to the design of the PEC, as well as its management in the state of Hidalgo and the implementation of the proposed activities to the schools to transform their school management and social participation. The last thing through a comparative analysis of the implementation of these activities in four primary schools in the state of Hidalgo, Mexico, incorporated into the programme for the years 2001 and 2002 and that even in 2005 are within it.

- To analyze the role and evaluation practice in PEC and the role played by the institutionalization of evaluation in Mexico on the rooting of the evaluative culture inside schools.
- To determine the importance of evaluations in the PEC and programs and the contribution lines about possible improvements in actions and programs, as well as generate theory or future investigations that contribute new knowledge in the field of education or assessment.

The **hypotheses** are:

- Main programs in Mexico that hope to combat social problems, such as low education quality, are designed below international guidelines, however they fail to adapt to the local issues that they live in.
- Considering that the success of a program and the consequent improvement of the problem to be treated will depend on proper implementation of it, it is consider that two key aspects to improve the quality of education (according to the program) are the creation of new models of social participation and school management in schools. There are factors that can limit the social participation and school management program expect from schools:
 - Desired participation is limited by geographical and socio-economic factors, besides the lack of interest and willingness that exists between the school community to take part in the activities and decisions of the school.
 - The success of the new model of school management will depend on the powers in the internal management of school, the financial resources that are delivered and leadership management to direct and encourage the rest of the school community, as well as the training received.

- Due to the little culture about evaluation, between program implementers, there is not a familiarization and training of managers and staff in the schools concerning evaluative tasks in the PEC. The institutionalization of evaluation has failed to take hold an evaluative culture inside organizations, however, the demand for evaluative exercises sowing interest among them.

The research have opted the **method** of case study, by choosing specific case “Quality Schools Program” to analyze how the Government responds to certain social problems and how these actions are to practice and thus locate lines that tend to improve the policies and program and generate also possible lines on new research. The purpose is to know the design and implementation of the program, first analyzing various interpretative frameworks about the quality of education both in Mexico and internationally, then analyze the existence of clearly defined and measurable objectives in the programme, as well as analyze its correspondence with the problems, and finally examine the logic of the intervention model designed. On the other hand, it’s important the management of the programme in the state of Hidalgo and the implementation of the proposed activities to the schools to transform their school management.

Stakeholders in the evaluation are State Academic Coordinator, the program in the state of Hidalgo, and members of the school community: director, teachers, parents and students. In order to achieve the goals of activities implementation proposed by the PEC to the schools to transform their school management, it has been chosen four elementary schools in Hidalgo. The *selection criteria* are the marginality degree of the locality and the time that the schools are in the program. We combine qualitative and quantitative research techniques. Quantitative techniques showed solid statistical data, using the results of questionnaires; the qualitative showed how the program works through the perception and activities of the participants (semi-structured interviews, textual analysis and direct observation in visits to elementary schools). The main sources of information were the PEC documents, the four participating schools and the State Coordination of the PEC in Hidalgo. Official documents of the program allowed knowing details of its design and activities. Schools, through the school community, gave the necessary data for the analysis concerning the implementation program. The State Coordination of the PEC provided documentation and data on the program.

The dissertation consists of seven chapters, ranging from the assessment within the public policy analysis to the evaluation of the empirical case. Through a review of the literature on educational quality and management focused on schools, an analysis of educational policies in Mexico, since the case study is an educational program. As well as a chapter about the framework for the analysis and evaluation of the quality schools program. There are two chapters to analyze the PEC in their aspects of design and implementation in four primary schools in the State of Hidalgo. The last chapter corresponds to assess the PEC and the final part to the conclusions of the thesis.

RESULTS

By policy, this thesis has referred what Aguilar Villanueva (1996) called a "design by deliberate collective action, covering the course effectively taking action as a result of many decisions and interactions as well as the facts produced by collective action". Policy analysis has traditionally been focused on the prescriptive way, to offer the best alternative for decision-making, leaving a home side to the implementation and evaluation of extent. Evaluation is seen as the last and ending part of the process. At the time María Bustelo (2001) noted that evaluation has been made more with a prescriptive intent related to improvement of the evaluated policy, more than descriptive analysis of the assessment phase of the policy, and stressed the need for more descriptive studies about the evaluation processes.

The **concept of evaluation** has been developed over the years, in the fifties Tyler highlighting its emphasis on outcomes and on the character of measurement. Later, Scriven established that the main feature of the evaluation is the estimation of the merit of an object. But Rossi and Freeman (1985) covered the entire program: to assess the conceptualization and design, implementation and usefulness of social intervention programs. Definitions also have shown all evaluation functions and the ultimate goal and Stufflebeam (1987) defined evaluation as "the process of identify, obtain and provide information useful and descriptive about the value and merit of the goals, planning, implementation and the impact of a given object, in order to provide guidance for decision making solve the problems of responsibility and promote the understanding of the phenomena involved".

The concepts emphasize the **features** that must meet all **evaluation**, and in order to be an action-oriented activity it has specific features that distinguish it from other disciplines. It can draw three basic functions (Stufflebeam and Shinkfield, 1987, 2007;

Vedung, 1997; Bustelo, 2001): improvement (aims to achieve a quality service and an improvement in the program), accountability (should respond to the information needs of legislators, the Administration and citizens about the activities of the program) and guide decisions for future action (target specific research or theoretical issues that increase knowledge in any academic field of study). There is a fourth one, and the evaluation should help consumers make wise decisions, so the evaluation questions must be of practical interest for them. Evaluation also have hidden or less legitimate purposes, for example to hide deficiencies or failures to superiors, use evaluation as a gesture of rationality, flatter a program weak to justify it and deliberately choose only aspects that seem to succeed in avoiding the bad aspects, or help the customer to create a positive image of the program with information that may be of help to ensure the support of the public beforehand.

The **use of the results evaluation** for a long time was relegated because its use was assumed. In the 1980s arises the concern for its use, every time that invested large amounts of money in evaluation and policymakers made little use of their results due to the rational of evaluations that did not match their reality, to the little information that existed for good evaluation, late delivery of results or results that did not respond to the needs of the decision makers, reports extensive and full of technical language or simply by resistance to change inside organizations. Patton (1986) was concerned about the evaluation will help to improve the program, in addition to responding to the information needs of the decision makers or those who seek it, because there will be different users who will require different information. To promote the use of evaluation is proposed to be interested in knowledge of audience needs and pay attention to the dissemination of reports on results in such a way that they are readable and understandable. This means greater participation during the process of those who will use those results.

In the current context is **undeniable political component in the evaluation**. Although some resist, the participation of **stakeholders** in the evaluation is increasingly more as beneficial for best results and make it more useful. Communication between the evaluator and stakeholders is essential to negotiate aspects of the evaluation. The evaluator is the expert in the methods and techniques, but stakeholders have the experience in the program that is being evaluated. The task of the evaluator also involves relationships that occur in a **political context**. Knowledge of social and

political complexity of the programs gets closer to reality and to solve more effectively social problems. Fitzpatrick (2009) notes that evaluation is a political act, since the evaluators working in a political context, and if the evaluation is related to guide or influence the Government policies, it's a fact that the evaluators are working with stakeholders who are also interested in guide and influence government policies and compete among them for resources and power. In this sense the assessment becomes a powerful tool to fight for resources for programs.

The evaluation focused initially on the objectives and experimentation. In the 1970s due to the evident failure of social programs in the USA, coupled with compulsory assessment that federal legislation established for the programs that it drove, it gives way to a stage of accountability rather than expansion. The evaluation should also be seen within the context of reforms of the public administration; here it served as a link to promote the methodology and/or information needed to implement reforms. Increased demand for evaluations made arise evaluative approaches and qualified personnel; it was a period of expansion and professionalization. Evaluation is no longer exclusive faculty of the Federation, and local governments were also involved in that practice which has extended to all areas and levels of Government. Currently evaluation is supposed to be no longer a hermetic task of the evaluator, this practice involves all those affected by programs and evaluations, highlighting his political character. It prevails the idea of evaluation as organizational learning, and make evaluation an integral part of the day-to-day operations in organizations.

Evaluative history has corresponded with the rise of a variety of **evaluative approaches or models** depending on the prevailing ideas and vision on evaluation at its time. We can talk about approaches for goals and experimental models, more focused on the rigidity and non-contamination of external factors. Currently there are more pluralistic and participatory models, including approaches to decision and accountability, studies oriented to the consumer, approaches to accreditation and certification, utilization-focused evaluation, studies focusing on the client, deliberative democratic evaluation, constructivist evaluation, study of cases and the evaluation of results as assessment of the added value. The **types of evaluation** help to delimit the evaluation, and it's conditioned by the key questions, by the objectives and criteria of value to use. Most commonly types of evaluation are classified in four groups about (Osuna, 2000; Bustelo, 2001; Casanova, 2002, 2004): 1) its function: formative and

summative 2) temporality: ex-ante, mid-term and ex-post 3) agents who perform it: internal, external and mixed 4) phase of the program content: design and conceptualization of the program, implementation and results.

The main feature of the evaluation is to make value judgments, so it is necessary to establish criteria against which to judge the evaluated object. For long time the objectives of the intervention were natural criteria of merit, however the reality showed that many programs lacked clear objectives and operating, due to other value criteria were taken into account as the satisfaction of the needs of the users, the effects of the program, the information needs of stakeholders, expert opinions, etc. The evaluation involves examination of findings and assessment of final evidence, as well as the establishment of recommendations, and the preparation of the report.

Talking about education, a mechanism to break its centrality and bureaucratic logic has been **decentralization** of systems; it means to transfer decision-making power and responsibilities from the highest authority central to levels that follow the chain (States or municipal governments or the school). The decentralization refers to autonomy of schools, the participation of civil society in educational issues, a greater role for local governments, and an effective global management of the education system by the central authorities. Decentralization aims to give more power to schools, and with more capacity management, with their own initiative and from closer they can ensure a more efficient performance. The **School Board** that operates at the level of State, municipal and school has the legal right to define the goals of each school. School-based management models have the main task of develop a plan that will lead to the implementation of the model of school reform at the school. **Quality** is defined in a multidimensional and plural perspective, dependent on historical moments based on the values that each one has. A movement towards quality seeks to improve the process that produces results and should involve the various factors of the educational process: curriculum; school; students; relations with the environment; results evaluations (students and centers); resources (facilities, training materials); teaching and learning methods; pedagogical innovation. In addition, some attributes must be met, that will make the education quality: relevance, efficiency internal and external, impact, equity.

In **Mexico**, **evaluation** is something new; in the 1990s Mexico participated for the first time in international testing TIMSS, PISA and LLECE. There were constitutional reforms that included a section on the LGE about evaluation; it was created the DGE

dependent of the SEP and in charge of educational work in the country. Programs implemented with international funding, as compensatory programs, also required evaluations in its educational aspect. Mexico began the implementation of national tests in a more serious manner and they also included qualitative assessments. The **dissemination of the education test results** was kept secret, the public had no access to them since they put of manifest bad education outcomes. While the LGE of 1993 established the public character of results this was only dead letter and international tests in 1995 results were given out until 2001, when a different Government was in power. This shows the political nature of the evaluation and its results, as well as its use. There was no accountability towards society and the results were not used to improve actions. Today is more common that the results are known by everybody interested in.

Political transition of 2000 influenced the processes of democratization in Mexico. The assessment formed part of the agenda of Government and in education it was created the **INEE** as a specialized agency with autonomy. Due to political issues the INEE was created by presidential decree, which questioned its autonomy. It was created as an agency for consultation and technical support to State and federal authorities. In 2012 a reform to its creation gave it more autonomy. However, it pretends that the INEE enjoys full autonomy as the autonomous constitutional agencies enjoy.

The **CONEVAL** arose initially to assess and improve the social development policy and measure poverty. Add to that the LFPRH established the use of performance indicators and the SED as the central instrument for the evaluation of the APF was created at the same time. The LGEPF made mandatory federal programs and evaluation due to the need for the evaluation as a tool for accountability and decision making budget based on the performance and results of the programs, the CONEVAL functions have focused more on the construction of the SED, the operational instrument for the implementation of the PbR of the APF. This reflects two visions of evaluation: an evaluation of social policy purposes and another focused on the processes of the evaluation of the performance of the federal Government. The policy reforms have not been sufficient so that the evaluation becomes part of the everyday activities of public managers and see it as organizational learning and not as an instrument of control or supervision. The evaluative framework allows only unilateral evaluations, and managers of Federal programs do not have enough voice to say what they need to be evaluated. More plural evaluations are needed for really fulfil the evaluation functions.

The design not only involves the objectives and the preparation of the next steps in the program, but also a study of the problem to be treated, their background, an analysis of how the program with respect to legislation and national and international policy has been framed. Any public intervention should start from a rigorous reality analysis because only through the identification of its variables (problems, needs, causes and consequences) it will be possible to propose objectives and measures that will help to overcome the problem effectively. Implementation underway involves both the performance of the staff that manages the program and the people who are directed the action. The thesis considers technical and administrative criteria related to the management program and criteria about the objectives that the program aims to achieve (issues related to the quality of education and the autonomy in schools).

After a comprehensive review of the literature on evaluation of public policies and programs and educational quality, the **selected criteria** for the study were divided into four dimensions:

- a) General PEC approach: design and management system: how has been developed the PEC design and management system? It was analyzed the logical relevance of design, the suitability of the PEC to solve the problem and the adequacy of the management system.
- b) Socio-cultural and school context: what is the role played by the socio-cultural and school context in the process of program implementation? The emphasis was on the socio-cultural characteristics of the parents and teachers, as well as the location and characteristics of the schools.
- c) Implementation analysis of the PEC: How does the PEC implement at schools? The participatory school management was the main point.
- d) Perspective of the school community to the PEC analysis: what is the perspective of the school community about the program? It was analyzed the satisfaction of the school community with the PEC.

The logical design relevance has to do with different **interpretative frameworks related to the problem of the quality of education** and its influence in the formulation of policies and therefore in the development of programs. International guidelines have had a strong impact on Mexican education policies. Strategies which are issued in global forums on education or international agencies are the axis on which education policies revolve. The recurrent idea is that improving education is required to improve

its quality and make it universal and equitable, since diagnosis has pointed out that the poorest has been marginalized from education. The challenge is to bring quality education to everybody with an effective use of new technologies. 1990s National Plans have echoed all these proposals which are basically directed to aspects of management, social participation, infrastructure, financial resources, school materials and teaching. Civil society has little done to influence national education policies. The general diagnosis of the problems is more developed than the solution given to them, and specific actions to solve problems are not established. An example is the social participation, very recurrent in international and national discourse, but even today is still not clear about the areas of influence and mechanisms.

Regarding **the suitability of the PEC problem**, the **historical background** of the education policy in Mexico was marked from the sixties with the subject to international guidelines and the first efforts of educational planning and programs designs that make operational such strategies. With a first emphasis on coverage, the nineties printed more coordinated actions on a modernizing education movement with actions to improve teacher training, books and curricula reforms, infrastructure, compensatory programs, educational decentralization, social participation and assessment-centered. Someone's more emphasis than others, but all of them were anchored in the respective education legislation, which guaranteed their continuity. This ensured that even with an alternation of ruling party Mexico would continue with the line initiated in the 1990s. Actions to promote the quality of education continued with a line that barely appeared in the last decade of the last century: the emphasis in the school. First as experimental programs and now as official programs, they were extended to the whole country. The school autonomy as means to raise the quality of education would be driven with the same effort that was at the time coverage or teacher training, which meant a big change for the target groups of the policy, which broke with traditional schemes of work. Formally this policy received the political support of all sectors, however in practice the traditional SNTE style has not helped much to real freedom of work within schools.

Regarding to the **delimitation of the population target** of the PEC, there is not a diagnostic context; PEC takes data from the general diagnosis of education included in PNE. PEC assumed a purposeful behavior of the school community, but it does not exist at schools. The RO quantify the beneficiary population that is expected to benefit with the PEC. Due to increase the beneficiary population every year, there are reduced

funds for schools that are already in the PEC. The PEC also clearly establishes the requirements that must be met. About the **clarity of the objectives**, the first year the PEC was characterized by extremely ambiguous objectives that were not established in operative and concrete terms, looking more like a set of good wishes and intentions but no pointed out how to achieve them. On second year, the launch of the PNE gave more shape and consistency to the objectives of the PEC that obviously were modified, giving more clarity and precision to concrete actions. Over the years there have been reforms which were gradually achieving more clarity to each target, there are activities and their variables, and also there is certain hierarchy in them. The latest RO reflect more emphasis on the educational objectives and less about infrastructure, this reflects that some areas included in the first objectives are no longer part of these and now they are included in the RO's introductory speech, as they are considered a fulfilled objective and now the drive should be in others or even in a couple of new goals that are assumed and which were initially part of the speech of the program.

The **Theory of change of the PEC** is based on causal hypothesis from research and international guidelines that have shown their effectiveness in other contexts. At the time of making the reconstruction of all the activities of the PEC both of its theory of the program and the implementation we noticed that all of them follow a chronological order. The PEC has yet managed in an appropriate manner the hypothesis that the key to raising the quality of education is in the internal organization of the school and the way this performances are directed to learning students. In spite of the chronological way are well established and shows the responses of the school community respect to the activities of the PEC, in reality the school community does not respond to them in the planned way as it may be to develop the work in team, plan development according to a mission and vision shared by all, to name a few. The same happens with the theory of implementation, there are actions that fails when something is missing in implementation or it is implemented poorly, for example training and accompanying is insufficient and is not constant, that is reflected in school planning and in the apathy of the school community towards it and to the program; the opening spaces of social participation is not clear, there are the same traditional spaces inside schools.

There is some **correspondence between problems and objectives**. Each goal has its reason in a problem arises and which seeks to overcome the PEC. But they have not a total correspondence between them, because they are at different levels, it is likely that

have not followed an order of priority in the program. However, the program has considered as overcome some of the problems and thus achieved some of their objectives, with emphasis on the achievement of others still unreached. To assess the **rationality of the objectives and management strategies designed**, there are documents that guide the actions of the State Coordination of the PEC at the local level; they rely on the RO issued by the Federation. The stages are clearly about the procedures of the PEC. The necessary and concrete steps are reflected. The Federal RO allows the State Coordination adapt the program to their needs, but it does not happen and the local level is conducted without coordination of activities aimed at true accompanying schools. The **division of tasks and responsibilities** inside the State Coordination of the PEC is governed by the RO. The responsibilities of the personnel are clearly marked and there are the necessary staffs in the agency. Inside this agency there is not duplication of functions, everybody works in the same space and the information flows more quickly and the communication between boss and subordinate is constant. The several years of implemented the PEC have done some managerial changes and create some more areas, but rather it has been a realignment of functions and not a total change, as it continues with the same personnel. But there is a new area that collects and stored the information generated by schools.

For the **promotion and dissemination of the program** besides the electronic media, there are the school supervisors who reports to managers about the program. The state call has included criteria for the selection and the requirements for the incorporation, and deadlines and places where the documents must be presented. The program has received financial support to cope with the number of schools referred. However, through the years more schools have been incorporate and the economic support drops for already schools. This means less economic resource for schools, but more schools benefit. There are not guides of procedures, so there are not documents that govern the **training and technical assistance** activities and set the minimum parameters for this purpose. Training is only given to the directors two days a year. This is insufficient, and many new topics are taught in short time, teachers cannot express doubts due to the large number of people attending and a short time to cover all the topics. In addition, corresponds to the directors transmit this knowledge to teachers. This lack of coordination is reflected in school planning development and motivation of the school community towards the planning and the PEC.

This thesis considers the **socioeconomic context** as a determining factor in the improvement of the students' education and to understand the PEC success. Most of the parents are characterized by their low educational level and their low wages. Under these conditions, they send their children to the closer school, as they have no resources to choose any better. **Teachers**, on the other hand, are all trained in education. There is much mobility teaching inside centers, most of them consider school as transit and they pretend to move to a closer or better school. That situation has impacted on their commitment and attention to the schools' activities and students' education. Most of the **schools** are in **contexts** characterized by marginalization, by scarce socio-cultural and economic parents' conditions, there are parents who migrate to the USA to search better conditions of life, there are mothers who work all day and neglect their children. Magisterio Digno is a school that varies a little on features, here increases the level of education and income, and they are in the PEC because the school is new and they have a lot of needs.

The autonomy of **management inside schools** has allowed them to make faster many actions. Autonomy is applied on issues of infrastructure and acquisition of materials. The relationship between materials and education issues is still weak because there are no coordinated action axes that guide them. The styles of each director are reflected in the actions and operation of the schools and in the enthusiasm of the students and their parents. The rather rigid and even authoritarian style generates discipline among the school community, resulting in further actions within the framework of the PEC. The schools with more apathetic style are less use of purchased materials. All schools have necessary infrastructure and material since the PEC destined to this heading most of the resources. Another part of the resources is earmarked for activities that strengthen teaching and managerial skills and enrich the learning of the students. With the recent decrease in the resource the school community considers it insufficient that the school continue to grow and complying with the requirements of a quality school. In this sense, there is a notable percentage of the school community who does not know the destination of the resources or activities which carries out the school and that although it shows interest in knowing what is spent resources and activities, does not know it and no question. In the speech everyone says to be interested to know, but when asked to be specific, they do not know what to answer.

About **social participation** although the establishment of CEPS is a requirement to be part of the PEC, these have been established only in a formal way, but in reality do not work and Parent Committee carries out all the steps of the PEC. Most of the **parents** have not seen modified their participation with the PEC. They take part in activities to raise resources and increase the economic support of the PEC, which disagree most of them. Many of them consider that the decisions of the school have already been previously taken to meetings in which they are cited to (pseudo-participation). There is not yet real participation as to intervene effectively and feel part of. Activities that continue highlighting inside the school are the school festivals, and very below mentioned there are activities with their children, assistance to school workshops or closer communication with teachers. There is a small group which actively participates in the activities of the school. The relationship between parents and teachers has improved, but still prevalent apathy by getting involved in their children's education and to maintain communication with the teacher. It prevails the interest about their jobs, coupled with poor academic training prevent to help their children in tasks, although they want it so. This scarcity of knowledge influences on parents at the time to participate and give their opinion in the school activities, as many failed to do so due to that believe that if they do they will receive ridicule of others or even reprisals from the principal or teachers.

Teachers have not modified significantly their work, for many of them their activities remain the same and not engage in innovative activities and they do not involve a major effort that it is unpaid. They are the least who are interested and motivated by the new opportunities offered by the PEC. The activities are new for most of them and many teachers show apathy to work. There is a select group who made planning, sometimes there are teachers who are not called because it knows in advance they won't work or they will do it wrong. About planning, teachers participate in the teaching part and between the congruence with the materials and education. However that congruence is not achieved and materials are not used. Parents' participation is limited to quote and choice of equipment to acquire, and that situation generated disagreements with teachers. Although in theory parents can make suggestions and contributions to be included in school planning they fail to do it, because nobody is clear where parents can intrude, therefore are not encouraged to get involved more. This lack of participation from teachers and parents causes that the school objectives are not

shared. Even though, schools have opened up to new issues and areas in which they do not used to work and they are incorporating them into their working style.

The directors' role and his knowledge about evaluation manage to boost further evaluative work outside the traditional areas of results, pretending to create a real tracking of activities and more comprehensive assessments within the school in the near future. Planning school do not show coordinated actions to evidence that evaluations are carried out (in the strict sense) and generate the next planning. Evaluations carried out inside the school have to do with tests applied by the teachers and by the PEC. In addition, there are also "evaluations" related to costs and implementation of the resource. The school is not still open to external evaluation and they are afraid to answer questions, they associate evaluation to punishment.

The entire school community knows that the school is part of the PEC. The reduction of the financial contribution has caused discouragement between the school community. Most of the parents see as a heavy burden making financial contributions or activities to get them. Teachers see the program as more work that is unpaid, where purchases are not used as they should. The main aspect that highlights of the program throughout the school community is the economic resource. It is not clear the PEC objective, due to the school community has not significantly changed the way in which they have been working before joining the PEC, and do not know how they should be conducted with this new form of work.

CONCLUSIONS

The follow-up of the Mexican education policies towards the guidelines generated in conventions and international organizations has been evident. PND and education plans and programs in Mexico, such as PEC, have adjusted perfectly to the international strategies. However impact actions at local level will be low, due to the lack of real local analysis that respond to their specific needs and not to general needs identified at the international level. As a result, Mexico has adopted issues and solutions that have been successful in different contexts and Mexico applies them without first making a proper diagnosis of the local context where the programs will apply. It is not sufficient the fact of giving autonomy to schools and making them accountable for their actions because the international studies mark it and it has proved successful in other contexts, and take that as Mexican own diagnosis. We need a step down and prepare the school

community to be able to receive and learn to make good use of privileges. International recommendations have contributed, however, to generate coherence in Mexican education politics, which follow guidelines that give coherence to actions.

Among the **strengths** highlighted the technical design of the program as it was presented in the results part, besides the objectives that corresponds to a problem and have been adapted through the time to give more clarity and functionality. Another important aspect is that the program has mechanisms that allow collecting and storing information that will be useful for future evaluations. The main **inconsistencies** are located at the local level with the State coordination of the PEC. There are no manuals or procedure guides to help the management of the program, there is a passivity of coordination to generate the documents or guides, because they have the power to do so. This deficiency does not carry out the activities as expected in the objectives of the program, reflected in planning school and in ignorance of the school community about the specific purpose of the program. This highlights the importance of local managers in the implementation process. There are delays in the allocation of resources to schools with respect to the designated deadlines. Another inconsistency is the lack of a unique diagnostic of the beneficiary population by the program, diagnostic that goes beyond that is population which has not received the education service. We need a serious diagnosis of the context in which these people live and respond to them.

Among **factors that have facilitated the setting up** of the PEC in the school is the commitment of the principal and some teachers and parents to generate basic conditions and to implement, for example, innovative actions. These actions have to do mainly with material issues. Thus, all schools are fully equipped and facilities are in good condition. The authority that has been given to the school to make certain decisions is a factor that encourages the school community, and they can get things more quickly for the benefit of the school and that impact on the education of students. The directors' commitment attitude has been important at the moment to involve all the school community in the activities of the PEC and the school. Another factor that has facilitated the implementation of the program has been to begin to focus on their own school context and students because this has resulted, even in a weak manner, in activities aimed at students that meet their learning needs. There also motivation in students face the new things in school, they are interested in participating.

There are **factors** that are outside the scope of the PEC and **hinder the execution of the activities of the program** such as is provided in the design. They involve attitudes on behalf of the school community, which complicates and limits the actions and purposes to raise the quality of education. One factor is the schools' contexts that make difficult to involve parents in children's education and school participation. Excessive teacher mobility and the apathy by the unknown is another factor that generates a lack of commitment in education work. The little communication among teachers and parents also affects the actions of the program, because they don't know what happens inside the school or with the students' education. Excessive control and documents makes the teachers put more attention to compliance with those requirements than with the actions that happen inside the classroom. It is necessary to overcome this aspect, and do not see anymore the program as only provider of financial resources, because the emphasis in this makes that the education part was neglected. There is a little culture of accountability in two ways. The first one, it is not reported in a timely manner about what happens inside the school and, the second, most of the school community is not interested about what is going on in the school and does not take part of it. Another fact that hinders the implementation is the low culture of planning which reflects in the little coordination and linkages between activities. It seems scattered actions that are made to comply with the requirements or spend the money, but that do not follow a higher purpose that is strictly education.

Among **factors** that are **favorable to promoting practice evaluation in schools** is that self-evaluation is indispensable for planning. This has achieved that schools get closer to evaluation and its functions. It is evident that they are not currently familiar with this practice, but they are creating awareness that will be something that will accompany them hereafter if they want to continue in the program and this encourages some principals to form in that area. Directors who have prior knowledge in the topic knows that evaluate is not limited to results, but it involves a task more comprehensive and constant monitoring of the activities carried out inside the school. However they still cannot take the step towards more serious evaluations. Among **factors rooted in evaluation** there is the idea of measurement and assessment of results. School community does not conceive an area most likely to be evaluated than results. The absence of training on evaluation carried out does not have criteria or indicators that will enable them to assess what they have been doing. There is the idea that evaluation

is the task for the steering group and nobody should engage or knowing the results, this generates that beyond test results and report of financial issues, not more evaluation areas exists. The fear of the external evaluation is present and also the idea of evaluation linked to punishment, so the school community is not open to external evaluations.

As evaluation is an activity oriented to action, after the findings and assessments it's time to **recommendations**. In order to respond to the improvement function (achieve highest quality in service and refinement of the program), it is established some suggestions about the program:

- Local-level comprehensive evaluations, besides the federal evaluations, are required. Neither Hidalgo nor the PEC State coordination nor schools have it.
- It is necessary an evaluation of local context that shows the schools situation in Hidalgo, and actions reflect and fit to those conditions.
- Management evaluation should be taken by the PEC in Hidalgo due to the constant increase in the number of schools and face as best the new situations. The evaluation must be carried out by the staff but guided by personnel trained in evaluation.
- Put attention on training. So school community learn the procedure of planning and be able to define the direction of their decisions in order to influence the quality of education. The continuous support will also help change the idea that PEC is only granted financial resources.
- Needed mechanisms that encourage and recognize the work of schools and teachers in PEC.
- Reduce excessive requested documentation to principals and teachers so they do not spend much time to fill out reports rather than dedicate it education.
- As the parents task is essential in their children education and in the participation inside school, and considering the context and the socio-economic conditions stop tutors to comply with these tasks. In order to generate stability and security among the families and they be able to participate in the school and in their children education, it would be advisable that the PEC linked or coordinate well with other federal or local programs that address the problems of the region.
- Be clear about the areas where each sector can participate and its responsibilities in order to avoid major conflicts between the school community.

- Report in general meetings in short and entertaining way the key spots of the PATs and stress that in each group meeting. So that these issues will be recurrent among the school community and to know and share the actions of the school.
- Workshops on evaluation between the principals and teachers so they understand comprehensive evaluations, while open to the external evaluation and the dissemination of its results and they understand evaluation not as control or punishment.

Regarding points that guide decisions for future action and can guide investigations:

- Like García Sánchez and Kushner (2010), it would be interesting to research about how can analysis and evaluation of policies contribute to the education assessment and vice versa, since education always has been a pioneer in the evaluation.
- The importance of the local diagnosis and the performance of local management in the funded programs that follow international guidelines, for an effective achievement of the objectives identified at the federal level.
- School planning and evaluation, the challenge to become evaluation a routine activity in the schools.
- Due to the PEC evaluations, it would be interesting the realization of meta-evaluations, and know how the evaluation processes are carried out.

First hypothesis is confirmed, as national programs of education follow guidelines prevailing internationally around education. And programs like quality schools program is in keeping with national guidelines that are obviously based on international strategies that indicate general issues that are also suffering in Mexico, but the solutions proposed are not available to the population to which are directed the actions, because they are based on a profile of the school community that does not exist even in rural or marginalized of Mexico areas.

The second hypothesis is confirmed because there are factors that affect and limit social participation and the new model of management inside the school. Research has shown that due to social and cultural conditions of the parents they are not interested in issues of school neither find time to devote to their children's education, in addition to feel limited in terms of intellectual capacity to do so. The geographical factor proved to be not very relevant as a limit to attend the school, because they live near school. The

decision-making power, economic resources, management leadership and skills and consulting showed to be decisive factors for the new model of school management that PEC proposes. The results showed the need to be more specific in actions to be carried out in these key stages, and stop the quantitative and economic idea program that does not land in coordinated action that benefits education inside schools.

The third hypothesis is also confirmed as a nil assessment practice before joining the program no one is familiar with its requirements. However it is the same requirement of evaluation as part of the program that makes the directors consider it as a serious activity that may benefit the school and encourage them to seek training in the area. It is added that as evaluative history in Mexico focused on results and tests at the federal level, it is a fact that this idea is rooted in the school community and find it difficult to change their stance. In the last years began to take steps towards evaluation involving more than just results (qualitative assessments).

Throughout the entire PhD thesis, both theoretical analysis and case study, has shown the importance of evaluation of public policies and programs. Evaluation should not only be focused on results and be the only one to determine the success or failure of the program. Comprehensive evaluations that include the evaluation of objectives and results, its design and implementation are required. The evaluation issues of design and implementation has shown the strengths and weaknesses of the policies and programs. The decision makers can anticipate the possible success or failure based on the results that throws the design evaluation. On the other hand, they can make obvious modifications during the progress of the program, and therefore set actions to improve the program, and also to locate lines that generate knowledge within the public problem.

ANEXOS

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Lic. Jaime Granillo Escamilla. Coordinador Académico del PEC. Enero de 2006
- Prof.^a Araceli Hernández Jiménez. Directora escuela Cuauhtémoc. Enero 2006
- Prof.^a Abigail Victoria Trejo. Directora escuela Lázaro Cárdenas. Enero 2006
- Prof.^a Marta Elena Gómez González. Directora escuela. Francisco Rivero Nava. Enero 2006
- Prof.^a Norma Eugenia Ballesteros Téllez. Directora escuela Magisterio Digno. Enero 2006
- Cinco profesores de la escuela Cuauhtémoc. Enero 2006
- Seis profesores de la escuela Lázaro Cárdenas. Enero 2006
- Cuatro profesores de la escuela Francisco Rivero Navas. Enero 2006
- Siete profesores de la escuela Magisterio Digno. Enero 2006
- Cinco tutores del Comité de Padres de la escuela Cuauhtémoc. Enero 2006
- Tres tutores del Comité de Padres de la escuela Lázaro Cárdenas. Enero 2006
- Tres tutores del Comité de Padres de la escuela Francisco Rivero Nava. Enero 2006
- Tres tutores del Comité de Padres de la escuela Magisterio Digno. Enero 2006

GUIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Cabe resaltar que al tratarse de entrevistas semi-estructuradas el guión sufrió modificaciones para adecuarse al entrevistado.

JEFE DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO DEL PEC EN HIDALGO

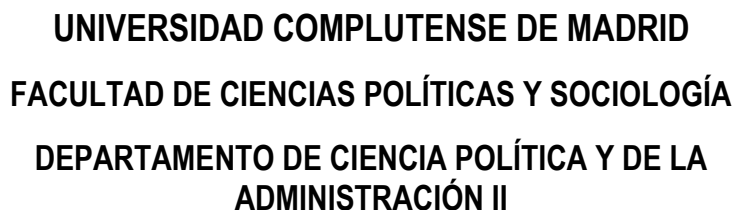
1. ¿Qué diferencia hay entre los objetivos del PEC en 2001 y los de ahora (2005)?
2. ¿Qué acciones desarrolla el PEC para alcanzar esos objetivos y cuáles considera las tareas primordiales del Programa?
3. ¿El PEC es esencialmente la elaboración de planes y programas escolares y el cumplir con esos objetivos?
4. En Hidalgo ¿Cómo se lleva a cabo el Programa?
5. Se habla sobre una reorientación de la gestión institucional para ampliar los márgenes de decisión ¿A qué se refieren con esto?
6. ¿En qué rubros la escuela tiene libertad para utilizar los recursos del PEC?
7. ¿Considera que en Hidalgo la comunidad escolar es consciente de que puede aportar en la mejora de la calidad educativa y que trabaje en ello?
8. ¿Cuáles son las acciones del PEC para impulsar la participación social en la educación? ¿Cuál es la diferencia en la participación de las madres/padres de familia dentro de la escuela y en la educación de sus hijos ahora con el PEC? ¿Cuál es el papel del Consejo Escolar de Participación Social?
9. ¿Considera que el canalizar los recursos directamente a las escuelas genera acciones positivas reales?
10. ¿Qué dificultades han encontrado al momento de implementar el PEC en las escuelas? ¿De alguna manera el SNTE interfiere en las acciones del Programa?
11. Como autoridad en la Coordinación Estatal del PEC ¿Qué aspectos le interesa que se evalúen del Programa y por qué?

DIRECTORAS

1. ¿Cómo tuvo conocimiento del Programa? ¿En qué consisten sus objetivos y acciones?
2. ¿De quién surgió la idea de participar en el PEC y cómo se lo hicieron saber al resto de la comunidad escolar? ¿Se les explicó en qué consistía la participación de cada sector?
3. ¿Cómo fue la reacción de cada sector al saber el interés de participar en el PEC? ¿Continúa esa misma actitud inicial hacia el Programa o ha cambiado? ¿Cada sector sabe de su apoyo y participación hacia el Programa, y realmente participan?
4. ¿Cómo son elaborados los planes y programas escolares y cuál es el propósito de cada uno de ellos? ¿Considera que estos realmente dirigen las actuaciones de la

escuela? ¿El resto de la comunidad escolar sabe que su elaboración necesita de sus aportaciones?

5. ¿Recibieron algún tipo de capacitación? ¿Quién la otorgó, quiénes la recibieron, qué temas se trataron? ¿Fue útil y suficiente la capacitación para hacer frente a la nueva forma de trabajo en la escuela?
6. ¿Qué considera hace falta para enfrentar en un nivel óptimo a las acciones del PEC?
7. ¿Considera que la escuela toma decisiones de manera autónoma y en qué áreas se le permite hacerlo? ¿Cómo era la situación antes de formar parte de este Programa?
8. ¿Cuál es el uso que se les da a los recursos económicos provenientes del PEC y cómo hace la escuela para obtener recursos adicionales?
9. ¿En qué nota que han cambiado sus actividades ahora que forman parte del PEC?
10. ¿Qué hace usted para promover acciones innovadoras dentro de la escuela e involucrar al resto de la comunidad escolar en ellas?
11. ¿Qué mecanismos existen y cómo es la comunicación al interior de la escuela entre la comunidad escolar?
12. ¿Qué evaluaciones se realizan al interior de la escuela y por parte del PEC? ¿Cómo se suele llevar a cabo la evaluación dentro de la escuela y quienes participan en ella? ¿Utilizan los resultados de las evaluaciones para la elaboración de los programas escolares?
13. ¿Qué acciones realiza la escuela para impulsar la participación del resto de la comunidad escolar y qué órganos existen para su participación? ¿En qué actividades participan los docentes, las madres y padres de familia y los alumnos?
14. ¿Se ha visto incrementada la participación de la comunidad escolar en los años recientes y en qué se percibe ese aumento y cambio?
15. ¿Qué cambios ha notado ahora que la escuela forma parte del PEC?



CUESTIONARIO PARA MADRES, PADRES Y/O TUTORES

Instrucciones Generales:

Me interesa conocer realmente su vivencia con las actividades del PEC en la escuela y su opinión hacia el mismo, por tal razón le pido que por favor conteste de una manera abierta y honesta. ¡ Gracias !

PRIMERA PARTE

- **Información General:**

El propósito de las siguientes preguntas es conocer el entorno en el cual se aplica el Programa Escuelas de Calidad (PEC), por tal razón se le pide responder honestamente.

1. Nombre de la escuela Primaria de la cual forma parte:
A) Cuauhtémoc B) Lázaro Cárdenas C) Francisco Rivero Nava D) Magisterio Digno
2. Edad: _____ años
3. Sexo: A) Masculino B) Femenino
4. ¿Cuál es su relación con el niño/a?
A) Padre/Madre B) Tutor/a C) Abuelo/a D) Otro ¿Cuál?: _____
5. Nivel de estudios con el que cuenta:
A) Primaria B) Secundaria C) Bachillerato y/o Equivalente D) Universitarios o Educación normal E) Estudios post-universitarios
6. Ocupación: _____
7. Aproximadamente, ¿Cuál es el ingreso económico promedio de la familia al mes? \$ _____
8. Número de hijos (as) que tiene en la escuela primaria y grado que están cursando actualmente: _____
9. Aproximadamente cuánto es el tiempo que tarda en trasladarse de su domicilio a la escuela: _____

A) Menos de 15 min. B) De 16 a 30 min. C) De 31 a 45 min. D) Más de 46 min.

SEGUNDA PARTE

- **Información sobre la Gestión en la Escuela**

A continuación se presentan una serie de afirmaciones y preguntas relacionadas con aspectos relativos a la gestión que se lleva a cabo en la escuela. Responda siguiendo las instrucciones generales presentadas al principio del cuestionario y trate de ser lo más honesto (a) posible, contestando lo más apegado a la realidad que percibe en la escuela y recuerde no seleccionar más de una respuesta en cada afirmación.

10. En la escuela se me trata con respeto.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
11. La escuela cuenta con los elementos y material necesarios para la educación de los alumnos/as.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
12. La dirección toma las decisiones necesarias en los momentos oportunos.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
13. La dirección anima y apoya mi participación en la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
14. La directora dirige adecuadamente la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
15. El centro escolar funciona satisfactoriamente.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
16. ¿Cómo se entera de los proyectos y actividades que la escuela tiene planeados?

17. ¿Qué evaluaciones conoce que se hayan aplicado en/a la escuela? y ¿Le han hecho saber los resultados de las mismas?

TERCERA PARTE

- **Información sobre la Participación en el Centro Escolar y el PEC**

La serie de afirmaciones y preguntas que se presenta a continuación está relacionada con la participación dentro de la escuela y en la educación del niño/a, así como sobre su percepción del PEC. Responda siguiendo las instrucciones generales presentadas al principio del cuestionario y trate de ser lo más honesto (a) posible, contestando lo más apegado a la realidad.

18. La escuela nos orienta y apoya al momento de organizarnos.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
19. Las reuniones que lleva a cabo la escuela, donde se solicita mi presencia, se realizan en un horario que facilita mi asistencia.

A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

20. Asisto con regularidad a dichas reuniones.

A) Siempre B) En bastantes ocasiones C) Algunas veces D) Nunca

Si respondió que C o D, especifique por qué. _____

21. Cuando tiene alguna sugerencia, duda o comentario sobre lo que se expone en dichas reuniones ¿usted lo hace saber, en ese momento, al resto de los presentes en la reunión?

A) Siempre B) En bastantes ocasiones C) Algunas veces D) Nunca

Si respondió C o D, mencione algunas razones del por qué no lo hace. _____

22. ¿Qué temas o asuntos se tratan en dichas reuniones?

23. Me preocupo por conocer las consecuencias que tienen las decisiones tomadas por la escuela.

A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

24. Percibo que en las acciones que emprende la escuela, se reflejan las opiniones y sugerencias de los padres y madres de familia.

A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

25. ¿De qué forma puede usted dar su opinión o algún comentario relacionado con el beneficio de la escuela y la educación de los alumnos/as, cuando así lo desee hacer?

26. ¿En qué tipo de acciones la escuela le pide su participación y en cuáles participa?

27. ¿Está satisfecho (a) con su participación dentro de la escuela? ¿Por qué?

28. ¿Sabe que su escuela está dentro del Programa Escuelas de Calidad (PEC)? A) Sí B) No

29. ¿Conoce de que trata el Programa Escuelas de Calidad? A) Sí B) No

30. Cuando la escuela entró al PEC, ¿se le explicó en qué consistía dicho programa? A) Sí B) No

31. ¿Conoce la participación y apoyo oficial que el PEC requiere por parte de los padres/madres? A) Sí B) No

32. ¿Le agrada que su escuela este dentro del Programa Escuelas de Calidad? A) Sí B) No

33. ¿Conoce usted parte del contenido del Plan Estratégico de Transformación Escolar? A) Sí B) No

34. ¿Conoce algunos propósitos y actividades de los Planes Anuales de Trabajo? A) Sí B) No
35. ¿Le gustaría que su escuela siguiera en el PEC? A) Sí B) No C) Me da igual
36. ¿Sabe en qué se gastan los recursos asignados a la escuela proveniente del PEC? A) Sí B) No
37. Me intereso por preguntar en qué se gastan los recursos del PEC.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
38. La escuela pide mi opinión sobre acciones que se llevan a cabo en ella.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
39. Las actividades escolares que lleva a cabo la escuela anualmente, cumplen con mis expectativas.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo E) No sé qué actividades realiza
40. Me gusta formar parte de las actividades que emprende la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
41. Considero las actividades de los órganos de participación como una actividad escolar más.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
42. El PEC realmente está contribuyendo a mejorar la educación de mi hijo/a.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
43. Mantengo contacto con el maestro/a mi hijo/a para conocer su desempeño y comportamiento.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
44. Ayudo y apoyo a mi hijo/a en sus tareas escolares.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
45. ¿De qué manera lo apoya, y si no lo hace mencione por qué?

46. ¿Cuál es el apoyo o participación que le pide la escuela dentro del PEC?

47. ¿Cómo se entera usted de las acciones relacionadas con el PEC?

48. ¿Qué considera que es lo mejor del PEC?

49. ¿Qué considera que es lo peor del PEC?

50. En su opinión, ¿Qué debería hacerse para mejorar la educación de los niños/as?

51. ¿Su motivación y participación hacia el PEC es la misma, el día de hoy, que la que mostró al inicio del programa? ¿Por qué? _____

52. ¿Considera que la escuela ha mejorado a raíz de su ingreso al PEC y en qué lo percibe?

53. ¿Considera que los órganos de participación, de la escuela, son instancias a través de las cuales usted puede expresar sus opiniones y ser escuchado? ¿Por qué?

54. Para usted, ¿cuáles serían tres aspectos, ya sean positivos o negativos, que implica el formar parte de los órganos de participación escolar?

55. ¿Su representante, en los órganos de participación escolar, le informa sobre lo sucedido y las decisiones tomadas en las reuniones de dichos órganos?

A) Siempre B) En bastantes ocasiones C) Algunas veces D) Nunca E) No sé quién es mi representante

Sólo si respondió la opción C, D o E mencione si existe otro medio por el cual usted se entere de los acuerdos y decisiones que se toman en dichas reuniones. _____

56. ¿Se interesa usted por preguntar a sus representantes en los órganos de participación sobre los acuerdos tomados y las repercusiones de dichas decisiones?

A) Sí B) No

Si respondió B, especifique por qué: _____

57. ¿Forma parte, actualmente, de algún órgano de participación de la escuela? A) Sí B) No

- Sólo si usted forma parte de algún órgano de participación, conteste por favor las siguientes preguntas. En caso de no pertenecer a ninguno, pase a la pregunta no. 71.

58. ¿En qué órganos de participación escolar se encuentran representados los padres de familia?

59. ¿Cómo se selecciona a los padres que participan en dichos órganos de participación?
-
-
60. ¿Con qué periodicidad se realizan las reuniones de los órganos de participación?
-
61. ¿Asiste con regularidad a las reuniones convocadas? A) Sí B) No
Si respondió No, mencione por qué. _____
-
-
62. ¿Participa activamente en las cuestiones que se plantean? A) Sí B) No
Si respondió No, mencione por qué. _____
-
63. ¿Las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita su asistencia? A) Sí B) No
64. Se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a conclusiones adecuadas.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
65. El tiempo de las reuniones se aprovecha y se tratan los asuntos que se pretendían tratar.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
66. ¿Se reflejan por escrito los acuerdos tomados? A) Sí B) No
67. ¿Recibió algún tipo de asesoría sobre las actividades que conlleva el PEC? A) Sí B) No
68. ¿El presupuesto PEC es suficiente para cumplir con las expectativas y metas que se plantean? A) Sí B) No
69. ¿Cómo y quién decide sobre el destino y aplicación de los recursos provenientes del PEC?
-
-
70. ¿Qué tipo de conocimientos o habilidades considera le hacen falta para poder desarrollar el Programa Escuelas de Calidad a un nivel óptimo?
-
-
71. Si hay algo que a usted le gustaría añadir acerca del PEC o cualquier otro comentario sobre los temas tratados en este cuestionario, por favor hágalo en el espacio que sigue a continuación.
-
-
-

¡ G R A C I A S !



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN II

CUESTIONARIO PARA MAESTROS/AS

Instrucciones Generales:

Las siguientes preguntas tienen como objetivo obtener respuestas sobre su opinión y experiencia en el Programa Escuelas de Calidad, así como de algunas actividades que se realizan dentro de la escuela. Por tal razón le pido que lea cuidadosamente la pregunta y conteste o subraye -según sea el caso- la respuesta que más se adecue a lo que opina o percibe, seleccionando sólo una respuesta para cada pregunta.

Me interesa conocer realmente su vivencia con las actividades del PEC y su opinión hacia el mismo, por tal razón le pido que por favor conteste de una manera abierta y honesta. ¡ Gracias !

= Los resultados de este cuestionario serán utilizados únicamente con fines académicos =

PRIMERA PARTE

• **Información General:**

El propósito de las siguientes preguntas es conocer el entorno en el cual se aplica el Programa Escuelas de Calidad, por tal razón se le pide responder honestamente.

1. Nombre de la escuela Primaria de la cual forma parte:
A) Cuauhtémoc B) Lázaro Cárdenas C) Francisco Rivero Nava D) Magisterio Digno
2. Edad: _____ años
3. Sexo: A) Masculino B) Femenino
4. Años que tiene ejerciendo la docencia: _____ años
5. Años que lleva trabajando en dicha escuela: _____ años
6. Grados académicos obtenidos. El máximo que posee es:
A) Licenciatura B) Especialidad C) Maestría D) Doctorado
Marque por favor la o las respuestas que correspondan:

<input type="checkbox"/> Licenciatura (pasante)	<input type="checkbox"/> Maestría (sin título)
<input type="checkbox"/> Licenciatura (titulado)	<input type="checkbox"/> Doctorado (titulado)
<input type="checkbox"/> Especialidad	<input type="checkbox"/> Doctorado (sin título)
<input type="checkbox"/> Maestría (titulado)	
7. Aproximadamente cuánto es el tiempo que tarda usted en trasladarse de su domicilio a la escuela:
A) Menos de 15 min. B) De 16 a 30 min. C) De 31 a 45 min. D) Más de 46 min.
8. ¿Se siente a gusto en la escuela en la que trabaja y por qué?

SEGUNDA PARTE

- **Información sobre la Gestión en la Escuela**

Las siguientes afirmaciones están relacionadas con aspectos relativos a la gestión que se lleva a cabo en la escuela. Responda siguiendo las instrucciones generales presentadas al principio del cuestionario y trate de ser lo más honesto (a) posible, contestando lo más apegado a la realidad que percibe en el centro.

9. Mantengo una comunicación constante con las familias de mis alumnos/as para establecer una colaboración adecuada en la educación de los mismos.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
10. La escuela cuenta con el material escolar y didáctico necesario para la educación de los alumnos/ as.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
11. En la escuela se me trata con respeto.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
12. La directora tiene la capacidad de involucrarme en las actividades de la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
13. La dirección toma decisiones necesarias en momentos oportunos.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
14. El estilo de dirección facilita y apoya mi participación en la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
15. Se me comunican los proyectos y actividades que la escuela tiene planeados.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
16. La directora dirige adecuadamente la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
17. Me intereso por el desempeño escolar de mis alumnos (as).
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
18. Me capacito y actualizo continuamente.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
19. El centro escolar funciona satisfactoriamente.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo
20. ¿Qué evaluaciones conoce que se hayan aplicado en/a la escuela? y ¿Le han comunicado los resultados?

TERCERA PARTE

- **Información sobre la Participación en el Centro Escolar**

La serie de preguntas y afirmaciones que se presenta a continuación está relacionada con la participación dentro de la escuela y sobre su percepción del Programa Escuelas de Calidad. Responda siguiendo las instrucciones generales presentadas al principio del cuestionario y trate de ser lo más honesto (a) posible, contestando lo más apegado a la realidad.

21. ¿En qué órgano/s de participación escolar se encuentran representados los profesores/as?

22. Cuando la escuela efectúa reuniones con propósito informativo o sobre la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo ¿las reuniones se llevan a cabo en un horario que facilita su asistencia?

A) Siempre

B) Algunas veces

C) Nunca

23. ¿Con qué periodicidad se realizan las reuniones y las considera suficientes?

24. ¿Asiste con regularidad a dichas reuniones?

A) Sí B) No

Si respondió que No, especifique por qué. _____

25. ¿Cuándo tiene alguna sugerencia, duda o comentario sobre lo que se expone en dichas reuniones usted lo hace saber, en ese momento, al resto de los presentes en la reunión?

A) Siempre

B) En bastantes ocasiones

C) Algunas veces

D) Nunca

Si respondió C o D, mencione algunas razones del por qué no lo hace. _____

26. En las reuniones se tienen en cuenta mis opiniones para resolver los temas.

A) Muy de acuerdo

B) De acuerdo

C) En desacuerdo

D) Muy en desacuerdo

27. En las reuniones se debaten los temas.

A) Muy de acuerdo

B) De acuerdo

C) En desacuerdo

D) Muy en desacuerdo

28. Se complementan las opiniones de unos y otros para llegar a las conclusiones adecuadas.

A) Muy de acuerdo

B) De acuerdo

C) En desacuerdo

D) Muy en desacuerdo

29. El tiempo se aprovecha y se tratan los asuntos que se pretendían tratar.

A) Muy de acuerdo

B) De acuerdo

C) En desacuerdo

D) Muy en desacuerdo

30. Se valora mi esfuerzo e intervención en las reuniones.

A) Muy de acuerdo

B) De acuerdo

C) En desacuerdo

D) Muy en desacuerdo

31. Considero esas reuniones como una extensión de las actividades escolares.

A) Muy de acuerdo

B) De acuerdo

C) En desacuerdo

D) Muy en desacuerdo

32. Percibo que en las acciones que emprende la escuela, se reflejan las opiniones y sugerencias de los maestros (as).

A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

33. ¿Se reflejan por escrito los acuerdos tomados en las reuniones? A) Sí B) No

34. ¿Se mantiene al tanto de las repercusiones que tienen las decisiones tomadas? A) Sí B) No

35. ¿Considera a esas reuniones como una instancia a través de la cual usted puede expresar sus opiniones y ser escuchado? ¿Por qué?

36. Mencione tres aspectos, ya sean positivos o negativos, que involucra el formar parte de las reuniones.

37. Sólo en caso de que no asista con regularidad a las reuniones, mencione si existe otro medio por el cual usted se entere de los acuerdos y decisiones que se toman en dichas reuniones.

38. ¿Está satisfecho (a) con su participación dentro de la escuela? ¿Por qué?

39. ¿Sabe que su escuela está dentro del Programa Escuelas de Calidad (PEC)? A) Sí B) No

40. ¿Conoce de que trata el Programa Escuelas de Calidad? A) Sí B) No

41. ¿Cuándo su escuela entró al programa, se le especificó en qué consistía el PEC? A) Sí B) No

42. ¿Le agrada que su escuela este dentro del Programa Escuelas de Calidad? A) Sí B) No

43. ¿Conoce la participación y apoyo oficial que el PEC requiere por parte de los maestros/as? A) Sí B) No

44. ¿Participó en la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE)? A) Sí B) No

45. ¿Participó en la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo (PAT)? A) Sí B) No

46. ¿Conoce usted el contenido del PETE? A) Sí B) No

47. ¿Conoce las metas y propósitos de los PATs? A) Sí B) No

48. ¿Sabe en qué se gastan los recursos asignados a la escuela proveniente del PEC? A) Sí B) No

49. ¿Se interesa usted por preguntar en qué se gastan los recursos del PEC? A) Sí B) No

50. ¿Tenía experiencia y conocimiento previo en las tareas y actividades que implica el PEC? A) Sí B) No

51. ¿Ha visto sus actividades modificadas a raíz de que su escuela entró al PEC? A) Sí B) No
En caso afirmativo, ¿En qué sentido? _____

52. ¿Le gustaría que su escuela siguiera dentro del PEC? A) Sí B) No C) Me da igual

53. Comparto los objetivos expresados en el PAT hacia la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

54. Los PATs dirigen realmente las actuaciones de la escuela.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

55. Considero que el PEC realmente está contribuyendo a mejorar la educación de los niños/as.
A) Muy de acuerdo B) De acuerdo C) En desacuerdo D) Muy en desacuerdo

56. Dentro de su escuela ¿Cómo es su participación y apoyo en el PEC?

57. ¿Cómo se entera usted de las acciones relacionadas con el PEC?

58. Usted como maestro/a ¿Cómo hace sus aportaciones al PETE y PAT?

59. Sólo en caso de que usted no haya participado en la elaboración del PETE y PAT, mencione algunas razones del por qué no lo hizo.

60. Dentro de los lineamientos y asesorías establecidos por el PEC para la realización del PETE y PAT, ¿Nota algún tipo de obstáculo o dificultad al momento de elaborarlos y cuáles son?

61. ¿El presupuesto PEC es suficiente para cumplir con las expectativas y metas que se plantean?
A) Sí B) No C) No sé

62. ¿Cómo y quién decide sobre el destino y aplicación de los recursos provenientes del PEC?

63. ¿Qué considera que es lo mejor del PEC?

64. ¿Qué considera que es lo peor del PEC?

65. ¿Su motivación y participación hacia el PEC, el día de hoy, es la misma que la mostrada al inicio del programa? ¿Por qué?

66. ¿Considera que la escuela ha mejorado a raíz de su ingreso al PEC y en qué lo percibe?

67. ¿Recibió algún tipo de capacitación o asesoría para la elaboración del PETE y PAT y demás tareas que conlleva el PEC, y quién se la otorgó?

68. En caso de haberla recibido, mencione tres aspectos en los que le ha sido útil la capacitación.

69. ¿Qué tipo de apoyo o conocimientos considera le hacen falta para que el Programa Escuelas de Calidad se desarrolle a un nivel óptimo?

70. En su opinión, ¿Qué debería hacerse para mejorar la educación de los niños/as?

71. Si hay algo que a usted le gustaría añadir acerca del PEC o cualquier otro comentario sobre los temas tratados en este cuestionario, por favor hágalo en el espacio que sigue a continuación.

¡ G R A C I A S !



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II

CUESTIONARIO PARA ALUMNOS/AS

Instrucciones Generales:

Con las siguientes preguntas quiero saber tu opinión sobre el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y sobre algunas actividades que se realizan en tu escuela. Para esto te pido que por favor leas cuidadosamente la pregunta y contestes o encierres en un círculo –según sea el caso- la respuesta que más se acerque a lo que opinas o ves que sucede en tu escuela, marcando sólo una opción en cada pregunta.

Me interesa conocer realmente qué piensas sobre lo que pasa en tu escuela y con el PEC, por tal razón te pido que por favor conteste de una manera honesta. ¡ Gracias !

1. Nombre de tu Primaria:
A) Cuauhtémoc B) Lázaro Cárdenas C) Francisco Rivero Nava D) Magisterio Digno
2. Edad: ____ años Sexo: A) Masculino B) Femenino Grado que estas cursando: ____

😊 = Muy de acuerdo 😊 = De acuerdo 😐 = En desacuerdo 😞 = Muy en desacuerdo

3. Asisto con gusto a la escuela. 😊 😊 😐 😞
4. Mi escuela tiene el material necesario para las clases y tareas. 😊 😊 😐 😞
5. Utilizo con frecuencia la biblioteca, las computadoras, los videos y, en general, todo el materia y equipo con que cuenta mi escuela. 😊 😊 😐 😞
6. En la escuela se me trata con respeto. 😊 😊 😐 😞
7. La directora me anima para que participe en las actividades de la escuela. 😊 😊 😐 😞
8. Me gusta participar en las actividades que realiza la escuela. 😊 😊 😐 😞
9. Las nuevas actividades que ha venido llevando a cabo la escuela en éstos últimos años, y que antes no realizaba, son de mi agrado. 😊 😊 😐 😞
10. Me atrevo a preguntar a mi maestro/a cuando tengo alguna duda en clase. 😊 😊 😐 😞
11. Mi maestro/a está interesado en que realmente aprenda. 😊 😊 😐 😞
12. Mis papás me apoyan y ayudan en las tareas de la escuela. 😊 😊 😐 😞
13. ¿En qué actividades te pide la escuela que participes y en cuáles participas?

14. Si quisieras ¿Cómo puedes dar tu opinión sobre lo que pasa en tu escuela y así mejorarla?

15. ¿Sabes que tu escuela está dentro del Programa Escuelas de Calidad (PEC)? A) Sí B) No

16. ¿Conoces de que trata el Programa Escuelas de Calidad? A) Sí B) No

17. ¿Cuándo tu escuela entró al PEC, te dijeron de que trataba el programa? A) Sí B) No

18. ¿Te interesa opinar sobre lo que sucede en tu escuela? A) Sí B) No

19. ¿Quieres que tu escuela siga en el PEC? A) Sí B) No C) Me da igual

20. ¿Sientes que se te toma en cuenta en el Programa Escuelas de Calidad, y cómo notas que es tu participación?

21. ¿Crees que tu escuela ha mejorado ahora que está en el PEC y en qué lo notas?

22. ¿Tú qué propondrías para que la educación en tu escuela mejorara?

23. ¿En tu grupo existe alguien que te represente cuando se solicita la opinión y participación de los alumnos en general?

A) Sí

B) No

C) No sé

- Sólo si respondiste sí, contesta las siguientes dos preguntas; si no pasa a la 26.

24. ¿Se te informa sobre lo que pasa y las decisiones que se toman cuando tu representante asiste a reuniones o pláticas con los maestros/as o la directora?

A) Siempre

B) Algunas veces

C) Nunca

25. ¿Tu representante escucha tu opinión y sugerencias?

A) Siempre

B) Algunas veces

C) Nunca

26. ¿Crees que las opiniones de los alumnos/as son tomadas en cuenta por maestros/as y directora?

A) Siempre

B) Algunas veces

C) Nunca

D) No sé

27. Si hay algo que te gustaría añadir acerca del PEC o cualquier otra cosa sobre los temas tratados en este cuestionario, por favor hazlo en el espacio que sigue a continuación.

¡ G R A C I A S !